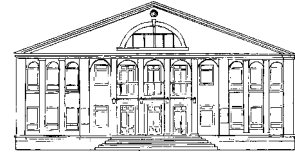


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2014 р., № 4 (48)



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

В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор

А. О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор

В. В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор

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

О. Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор

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

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

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

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

П. І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор

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

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

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

член-кореспондент НАН України

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

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

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

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

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

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

М. В. Болдусь, доктор наук з державного управління, доцент

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: **А. О. Бессараб**, **В. Ю. Петрова**

Технічний редактор: **Ю. В. Волошина**

Дизайнер обкладинки: **Я. В. Зоська**

Журнал включено до переліку фахових
видань згідно з наказом МОН
від 06.11.2014 р. № 1279

Засновник:

Класичний приватний університет

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

Серія KB № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:

Класичний приватний університет

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою

Класичного приватного університету

26 листопада 2014 р., протокол № 4

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 03.12.2014.

Підписано до друку 28.12.2014.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 17-15Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>С. В. Бєлай</i> ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ З ПРОТИДІЇ КРИЗОВИМ ЯВИЩАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ	4
<i>А. В. Белоусов</i> ДЕРЖАВА ЯК ОСНОВНИЙ СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ.....	9
<i>О. М. Приходько</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ МІЖ ПОТРЕБАМИ РИНКУ ПРАЦІ ТА ПІДГОТОВКОЮ СПЕЦІАЛІСТІВ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ УКРАЇНИ	14
<i>І. О. Вишняк</i> КОМЕРЦІЙНИЙ ОБЛІК У СФЕРІ НАДАННЯ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ	19
<i>Н. М. Козаченко</i> ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	26
<i>К. В. Пастух</i> НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	31
<i>Д. О. Свіркін</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ	37

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. А. Боклаз</i> ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ	41
<i>А. О. Дегтяр</i> ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ	46
<i>Ю. П. Козаченко</i> ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	52
<i>Л. В. Кривонос</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕТІНІЗАЦІЇ ДОХОДІВ ГРОМАДЯН – ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ФАКТОР СТАБІЛЬНОЇ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....	59
<i>М. В. Третьяк</i> СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ БІЗНЕСУ	68

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>С. О. Більченко</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	73
---	----

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Д. Т. Бікулов</i> ПІДВИЩЕННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ ТУРИСТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ПІВДЕННИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ.....	79
<i>О. П. Ігнатенко</i> НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ДОЗВІЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ.....	83
<i>К. Г. Кондаков, З. О. Надюк</i> ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКОСТІ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	89
<i>Т. А. Кравченко</i> СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ ЗМІСТУ НАВЧАЛЬНИХ ПРОГРАМ У СИСТЕМІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ЩОДО ЛІДЕРСЬКОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	92

<i>Я. І. Цебро</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЮ РЕГІОНУ.....	98
---	----

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>М. М. Білинська, Є. А. Кульгінський</i> НОВА ПАРАДИГМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ	104
<i>Н. Б. Ларіна</i> СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА: ВІД СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДО НОВОЇ ПАРАДИГМИ РОЗВИТКУ	108
<i>Є. Ю. Ткач</i> ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ.....	114

РЕЦЕНЗІЯ

<i>Н. В. Дацій</i> РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ “ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ КРИЗОВИМ ЯВИЩАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ: ТЕОРІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ПРАКТИКА”	119
ДО УВАГИ АВТОРІВ.....	120

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.078.7

С. В. Бєлай

кандидат військових наук
Національна академія Національної гвардії України

ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ З ПРОТИДІЇ КРИЗОВИМ ЯВИЩАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті проаналізовано практику залучення громадськості в секторі безпеки зарубіжних держав. Досліджено досвід створення ситуаційних центрів під час виникнення кризових ситуацій. Розглянуто світову практику введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. Запропоновано надати більше повноважень організаціям громадянського суспільства в Україні під час протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру та здійснити реформування системи протидії кризовим явищам шляхом створення в регіонах України ситуаційних центрів.

Ключові слова: національна безпека, державне управління, кризові явища, державні механізми протидії.

I. Вступ

Процеси євроінтеграції та демократизації суспільства вимагають розробки ефективних і гуманних державних механізмів протидії кризовим явищам. Особливо актуальною ця проблема є для України. Численні кризові явища соціально-економічного характеру, такі як бідність, соціальна несправедливість, величезне майнове розшарування населення, відсутність середнього класу, високий рівень корупції тощо, призвели до революційної зміни уряду держави та жертв, як з боку протестувальників, так і сил охорони правопорядку. Унаслідок цього загроза руйнації сталого рівня життя в умовах виникнення кризових явищ є реальністю для громадян у регіонах країни.

Цими міркуваннями зумовлена актуальність звернення до дослідження зарубіжного досвіду з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру.

Вивченню як самих кризових явищ, так і шляхів та засобів протидії кризовим ситуаціям присвячені праці А. Камю, Ж.-К. Ясперса, У. Бека, П. Сартра, Ж.-Н. Лумана, Ч. Пероу та ін. Окремі питання державного управління та діяльності сил охорони правопорядку щодо протидії кризовим явищам висвітлено в працях українських науковців Ю. П. Бабкова, О. М. Бандурки, В. М. Бацамута, І. О. Кириченка, О. Г. Комісарова, А. О. Кошкіна, С. О. Кузнichenка, В. А. Ліпкана, В. В. Мацюка, А. О. Мельниченко, О. О. Труша, О. М. Шмакова, Х. П. Ярмиша та ін. Однак питання

протидії кризовим явищам досліджено фрагментарно, з акцентом лише на деяких проявах та різновидах кризових станів, без урахування соціально-економічної природи кризових ситуацій.

Незважаючи на увагу науковців до окремих аспектів кризових явищ, бракує цілісного, комплексного підходу до дослідження цієї проблеми, що, у свою чергу, вимагає аналізу зарубіжного досвіду з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити зарубіжний досвід з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру.

III. Результати

У розвинутих зарубіжних державах широко застосовують практику залучення громадськості в секторі безпеки з метою допомоги державі в протидії кризовим явищам, а також забезпечення відповідальності та прозорості діяльності влади. У посібнику для організацій громадянського суспільства, розробленому Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй, зазначено, що раніше безпеку традиційно трактували крізь призму мілітаристських термінів, але поширення демократичних принципів управління і прийняття більш широкої, тонкої й демілітаризованої концепції людської безпеки, що розглядається як народне надбання, поставили під сумніви, а потім і витіснили, саме поняття безпеки як таке, що належить до сфери військових інтересів та розширило цю сферу діяльності й на організації громадянського суспільства [1, с. 12]. Так, згідно з принципом людської безпеки, норми безпе-

ки повинні безпосередньо відповідати потребам людей. Відповідальність і прозорість вимагають, щоб інформація приховувалася тільки на законних підставах і за чітко визначених причин. Сектор безпеки часто намагається обмежити доступ до інформації про свою діяльність, а національна безпека передбачає певну конфіденційність. Але надмірна секретність може бути контрпродуктивною й зумовлювати можливість посадових злочинів, у тому числі й у великій політиці. Наприклад, це може виявитися в приховуванні фінансових махінацій або інших заборонених діях [5, с. 29].

Надання безпеки громадянам є одним з фундаментальних зобов'язань держави. Демократична держава має забезпечити безпеку на принципах ефективності, прозорості та відповідальності перед своїми громадянами. Як і при забезпеченні інших гарантій, у демократичному суспільстві держава залишається найлегітимнішою платформою політики із забезпечення громадянської безпеки. Досвід зарубіжної практики дає змогу передати невеликий ряд завдань на ліцензійній основі приватним компаніям з постійним моніторингом та контролем з боку державних структур і організацій громадянського суспільства.

Найбільш впливовими та значущими організаціями громадянського суспільства у сфері протидії кризовим явищам є інститути дослідження політики, дослідницькі центри й інститути, які вивчають проблеми безпеки. Основними видами діяльності цих організацій є аналіз кризових явищ, критика діяльності влади, організація проведення діалогів і дебатів між владою та громадськістю й надання рекомендацій щодо протидії кризовим явищам.

Прикладами таких міжнародних організацій є: Стокгольмський міжнародний інститут дослідження проблем миру (SIPRI); Міжнародний інститут дослідження проблем миру, Осло (PRIO); Норвезький інститут міжнародних справ (NUPI); Центр стратегічних та міжнародних досліджень (CSIS); Міжнародний інститут стратегічних досліджень (IISS).

Прикладами національних та місцевих організацій є: Косовський інститут дослідження та розвитку політики (KIPRED); Пакистанський інститут розвитку та прозорості законодавчої влади (PILDAT); Турецький фонд вивчення економіки і соціології (TESEV); Інститут вивчення миру і конфлікту (Індія).

Практика зарубіжних держав визначає внесок, який може зробити громадянське суспільство в реформування та управління сектором безпеки, що є ширшим, ніж протидія кризовим явищам [1, с. 17–18]:

- сприяти діалогу та дебатам з питань політики;
- навчати суб'єктів, що визначають курс політики, і громадян у галузях, які зачіпають їх інтереси;

- наділити повноваженнями групи громадян та окремих осіб, забезпечивши їх навчання та підвищення рівня інформованості з особливих питань;
- поділитися спеціальною інформацією та знаннями про потреби та умови життя місцевого населення з особами, що визначають курс політики, парламентарями та ЗМІ;
- поліпшити легітимність політичних процесів шляхом більш широкого включення суспільних груп і перспектив;
- підтримувати політику безпеки, яка представлена місцевими громадами та відповідає їх вимогам;
- представляти інтереси груп і співтовариств у сфері політики;
- поставити питання реформування сектора безпеки на порядок денний;
- сформувати спільний фонд передового досвіду, інформації та перспектив;
- здійснити дослідження з важливих питань політики;
- активно вести інформаційну політику;
- забезпечувати прозорість і відповідальність інститутів безпеки;
- контролювати виконання реформ і політичних рішень;
- підтримувати тривале спостереження над політичною сферою;
- підтримувати відповідальний уряд;
- створювати платформи, які рішуче впливають на політику та легітимність органів виконавчої влади в інтересах народу;
- заохочувати демократичні зміни, шляхом забезпечення підтримкою мінімуму міжнародних стандартів у галузі прав людини в демократичних і недемократичних режимах;
- створити і мобілізувати критичну масу народної опозиції проти недемократичного місцевого та національного правління, що має системний характер.

Експерти громадянських організацій можуть здійснювати аналіз основних загроз національній і громадській безпеці, а також відповідності та ефективності протидії держави на них. Подібні дослідження дають можливість викласти відмінну від офіційного погляду думку про політику, допомагають покращити інформованість та організувати обговорення ролі сектора безпеки [1, с. 60].

Під час виникнення кризових явищ соціально-економічного характеру важливим є оперативне реагування на загрози, що виникають, скоординованість і взаємодія всіх державних органів та громадських організацій. Для ефективного здійснення наведених заходів практика зарубіжних країн радить створювати ситуаційні центри залежно від характеру кожної кризової ситуації. Ситуаційні центри почали створюватись після Другої світової війни та є найбільш ефективною формою реалізації систем підтримки прийняття

рішень. В. В. Мацюк визначає ситуаційний центр як інтегрований програмно-апаратний комплекс, що реалізує функції підготовки й підтримки прийняття рішень [3, с. 183].

Доречним є зарубіжний досвід у створенні подібних координаційних інституцій міжнародними організаціями, що побудовані на принципі взаємодії учасників. Так, при НАТО функціонують комісії та комітети з планування на випадок надзвичайних ситуацій, керівництво якими здійснює SCEPC (Головний комітет з цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій). Комісії та комітети координують планування, яке виконують національні урядові і промислові експерти та військові представники у відповідних сферах цивільної діяльності. Ці органи засідають регулярно та забезпечують важливий зв'язок між політикою НАТО у сфері цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій і засобами її втілення. Вони користуються допомогою невеликих гнучких робочих груп і спеціалізованих технічних комітетів [3, с. 184].

Також світовий досвід з протидії масштабним кризовим явищам, що потребують захисту і порятунку значної кількості населення та майна, спричинив створення Міжнародної організації цивільної оборони. Основними її функціями є: встановлення та підтримання ефективної співпраці зі спеціалізованими установами, державними службами, професійними групами й іншими організаціями, які є придатними для організацій із захисту і порятунку населення та майна; заохочення та забезпечення обміну між різними країнами інформацією, досвідом, співробітниками й експертами в галузі захисту та порятунку населення й майна; надання на прохання держав-членів необхідного технічного сприяння, включаючи надання планів організації, інструкторів, експертів, обладнання та матеріалів відповідно до необхідності; сприяння державам-членам у формуванні серед населення свідомої громадської думки про життєво важливу необхідність запобігання, захисту та активного втручання в разі виникнення кризових явищ [4, ст. 2].

На сьогодні міжнародне суспільне право та більшість національних конституцій зазначають, що в умовах гострих кризових явищ органи державної влади можуть обмежувати деякі громадянські свободи з метою відновлення порядку та більш широкого використання найбільш фундаментальних прав людини. Цей парадокс є головною проблемою юридичного обґрунтування надзвичайних повноважень: призупинення дії певних прав є "єдиним засобом збереження і використання найбільш фундаментальніших з них" [2].

Використання надзвичайних повноважень у будь-які особливі періоди не є чимось новим у світовій історії. Ще за часів Стародавньої Греції введення надзвичайних повно-

важень часто використовували з *aesymnetia* (пер. з лат. – факультативний, виборний, але стосується монархії), коли в часи жорсткої кризи, що загрожувала виживанню міста-держави, вибирався правитель, який мав розширені повноваження [6, с. 12].

Введення надзвичайних повноважень регулюється трьома основними міжнародними та регіональними договорами про права людини, такими як: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права – на всесвітньому рівні; Європейська конвенція про захист прав людини – для громадян Європи; Міжамериканська конвенція про права людини – для громадян Південної та Північної Америки. У конституціях більшості країн чітко прописано вимогу дотримуватись цих міжнародних угод.

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і забезпечує державам-учасникам право відступати від деяких своїх зобов'язань у період дії надзвичайних ситуацій у їх країні. Однак при цьому деякі правові принципи є невід'ємними в межах міжнародного права. Так, надзвичайні заходи дозволяються тільки в межах, що чітко визначаються необхідністю ситуації; правові обмеження на надзвичайний період не повинні суперечити іншим зобов'язанням за міжнародним правом; правові обмеження на час надзвичайного стану не повинні призводити до дискримінації перед законом на основі расової належності, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження [1, с. 339].

Європейська конвенція про захист прав людини забезпечує додаткові гарантії захисту основних прав людини в надзвичайних положеннях. Ст. 15 дає змогу країнам-учасникам відступати від своїх зобов'язань тільки під час війни або інших надзвичайних ситуацій у державі, які загрожують життю нації. Також ця стаття не дає змогу відступати від таких зобов'язань: гарантії права на життя всім громадянам, заборона катування, свобода від рабства та свобода думки, совісті та релігії [1, с. 340].

Міжамериканська конвенція про права людини є всебічним правовим інструментом, що надає невід'ємні гарантії на час надзвичайного стану. В доповнення до гарантій розглянутих вище нормативних актів вона розширює невід'ємні права людини у винятковій ситуації (ст. 27), включаючи до цього переліку права дитини (ст. 19), право на захист сім'ї (ст. 17), право на участь у державному управлінні (ст. 23) та судові гарантії, істотні для захисту таких прав [1, с. 340–341].

Обставини, що можуть призвести до запровадження надзвичайних повноважень, зазвичай залишаються невизначеними як у національних, так і в міжнародних договорах про права людини. У посібнику "Громадянський контроль над сектором безпеки" [1, с. 335–336]

визначено такий ряд соціально зумовлених обставин, що виправдовують введення надзвичайних повноважень у сучасних демократичних державах: війна, внутрішній збройний конфлікт, загроза збройного конфлікту, терористичні атаки, економічна криза та масові заворушення тощо.

Що стосується кризових явищ соціально-економічного характеру, то прикладом введення надзвичайних повноважень є події в Аргентині у 2001 р., коли надзвичайний стан було введено після появи масових заворушень, що були спричинені економічною кризою. Запровадження надзвичайного стану надало уряду повноваження ввести війська та інші сили охорони правопорядку на вулиці головних міст і тимчасово заборонити мітинги, що дало змогу стабілізувати ситуацію.

Більшість конституцій національного законодавства іноземних держав містять умови використання надзвичайних повноважень, одночасно обмежуючи часовий період їхнього введення. У деяких державах не існує законодавства щодо надзвичайних обставин, але визначено деякі виключні норми закону, які мають застосовуватись під час надзвичайних ситуацій у державі.

Європейською комісією "За демократію через право" (Венеціанська Комісія) проведено аналіз надзвичайних повноважень в окремих країнах у 1995 р. У звіті [7] зазначено, що в Австрії, Данії, Норвегії та Швеції існує велика передача повноважень виконавчій гілці влади у випадках, коли парламент не здатний зібратися протягом тривалого часу. У Сполучених Штатах Америки Конституція не забезпечує федеральний уряд спеціальним правовим режимом під час надзвичайного стану. Натомість, у дуже специфічних обставинах Конституція надає президенту повноваження використовувати федеральні війська для припинення масових заворушень та відновлення законності. У демократичних країнах повноваження оголошувати надзвичайний стан надані виконавчій владі з подальшою передачею на затвердження законодавчій владі. У Канаді прем'єр-міністр та Федеральний Кабінет Міністрів можуть оголошувати надзвичайний стан, але, щоб він набув чинності, потрібна ратифікація парламенту. У Латвії виконавча влада має повноваження оголошувати надзвичайний стан, але якщо парламент не ратифікує його протягом 48 годин, оголошення стає недійсним. У інших демократичних системах, включаючи Угорщину та Киргизстан, повноваження оголошувати надзвичайний стан покладено на парламент. Більшість конституцій країн світу визначає тимчасову дію надзвичайних станів на здійснення надзвичайних повноважень, яка може бути поновлена. Цей період становить п'ятнадцять діб у Португалії, від тридцяти до шістдесяти діб у Російській

Федерації, три місяці у Фінляндії та шість місяців у Латвії. У деяких державах, включаючи Кіпр та Словаччину, існує тільки один тип законодавчого акта про надзвичайні ситуації. Але в конституціях інших країн є норма введення різних типів надзвичайних ситуацій залежно від природи кризових явищ. В Іспанії це "тривожний стан", "надзвичайний стан", "стан облоги". В Угорщині конституція містить правові норми щодо введення "стану облоги", "надзвичайного стану" та "стану громадської небезпеки", в Туреччині – чотири особливих типи режиму надзвичайного стану: воєнний стан, стихійне лихо, медична епідемія чи серозна економічна криза. У більшості інших держав, включаючи Португалію та Польщу, національні конституції передбачають одне з двох надзвичайних станів: режим надзвичайного стану та стан облоги. У цих держав різні типи надзвичайних ситуацій передбачають різні типи надзвичайних заходів [1, с. 337–338].

IV. Висновки

У розвинутих зарубіжних країнах широко розвинута практика залучення громадськості в секторі безпеки з метою допомоги державі в протидії кризовим явищам, а також забезпечення відповідальності та прозорості діяльності влади. Найбільш впливовими й значущими організаціями громадянського суспільства в цій сфері є інститути дослідження політики, дослідницькі центри та інститути, які вивчають проблем безпеки. Тому наразі в Україні потрібно надати більше повноважень подібним національним організаціям.

Під час виникнення кризових явищ соціально-економічного характеру важливим є оперативне реагування на загрози, що виникають, а також скоординованість і взаємодія всіх державних органів та громадських організацій. Для ефективного здійснення наведених заходів практика зарубіжних країн радить створювати ситуаційні центри залежно від характеру кожної кризової ситуації. Тому Україні необхідно реформувати власну систему протидії кризовим явищам шляхом створення в регіонах ситуаційних центрів із широкою практикою залучення громадськості.

На сьогодні міжнародне суспільне право та більшість національних конституцій визначають, що в умовах гострих кризових явищ органи державної влади можуть обмежувати деякі громадянські свободи з метою відновлення порядку та більш широкого використання фундаментальних прав людини шляхом введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. Введення надзвичайних повноважень регулюється трьома основними міжнародними та регіональними договорами про права людини, вимога дотримуватись яких чітко прописана в конституціях більшості країн. Тому з метою непорушення цих угод під час врегулювання кризових ситуацій обов'яз-

ковим є введення надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Подальші наукові розвідки будуть спрямовані на розроблення державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру та на практичну апробацію отриманих результатів.

Список використаної літератури

1. Гражданский контроль над сектором безопасности. Предотвращение кризисов и восстановление : пособие для организаций гражданского общества / Программа развития Организации Объединенных Наций ; перев. с англ. отв. за вып. О. Михалочко. – Киев ; Женева : Патент, 2014. – 354 с.
2. Звіт Спеціального навідача ООН щодо питання права людини і надзвичайних станів, пана Леонадро Деспойа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.derechos.org/nizkor/except/des-pouy97en.htm>.
3. Мацюк В. В. Зарубежный опыт нормативно-правового обеспечения служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка в чрезвычайных ситуациях социального характера / В. В. Мацюк // Власть и общество (история, теория, практика). – 2014. – № 4 (32). – С. 181–189.
4. Устав Международной организации гражданской обороны от 17.10.1966 г. г. Монако [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=02608>.
5. Department for International Development (DFID), Understanding and Supporting Security Sector Reform, DFID, London, 2002. – P. 42.
6. Reinach, Théodore, De l'état de siege – Etude historique et juridique. – Paris : F. Pichon, 2011. – P. 314.
7. Venice Commission. Emergency powers. – CDL-STD, 1995b. [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.venice.coe.int/dost/1995/CDL-STD\(1995\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/dost/1995/CDL-STD(1995)012-e.asp).

Стаття надійшла до редакції 23.11.2014.

Белай С. В. Исследование зарубежного опыта по противодействию кризисным явлениям социально-экономического характера

В статье проанализирована практика привлечения общественности в секторе безопасности иностранных государств. Исследован опыт создания ситуационных центров в случаях возникновения кризисных ситуаций. Рассмотрена мировая практика введения чрезвычайных административно-правовых режимов. Предложено предоставить больше полномочий организациям гражданского общества в Украине во время противодействия кризисным явлениям социально-экономического характера и осуществить реформирование системы противодействия кризисным явлениям путем создания в регионах Украины ситуационных центров.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственное управление, кризисные явления, государственные механизмы противодействия.

Belay S. The study of Foreign Experience to Counter of Socio-Economic Crises

The process of European integration and democratization of society require the development of effective and humane government mechanisms to counteract crises. Particularly this perspective is relevant for Ukraine, where numerous crises socio-economic nature, such as poverty, social injustice, a huge population stratification, no middle class, high levels of corruption and other ones led to revolutionary changes in state government and victims from both the protesters and the forces of law and order. As a result, there is the threat of destruction of sustainable living standards in conditions of crisis phenomena stays a reality for citizens in the country.

The study of crisis natives and the ways and means to counter crisis measures, is comprehended with a sufficient number of world research. In recent years, domestic literature scholars specific issues affect public administration and the forces of law enforcement to combat crises. However, it should be noted that the issue of combating crises studied only in fragments.

In developed foreign countries widely used practice of public involvement in the security sector to help the country in combating the crisis, and to ensure accountability and transparency of government. The experience of foreign practice allows to transfer a little amount of tasks on licensed base to the private companies with constant monitoring and controlling their activity with the state institutions and civil society organizations.

During the crisis socioeconomic arising it's importantly to response rapidly to the threat, and also to coordinating and cooperating all of government agencies and NGOs. To effectively implementing these measures, practical experience of foreign countries advises to create situational centers depending on the features of each crisis. Therefore, Ukraine, should reform its own system of crises counteractions by creating regional situational centers with broad public involvement practices.

Key words: national security, public administration, crisis, government response mechanisms.

УДК 351.82

А. В. Белоусов

аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

ДЕРЖАВА ЯК ОСНОВНИЙ СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ

У статті досліджено роль держави як основного суб'єкта забезпечення природно-техногенної безпеки; проаналізовано основні концепції забезпечення безпеки та запропоновано шляхи вдосконалення цього процесу.

Ключові слова: державне регулювання, надзвичайні ситуації, природна й техногенна безпека.

I. Вступ

Існуючий рівень наукового осмислення суспільством і усвідомлення окремими особистостями небезпек, пов'язаних з негативною динамікою надзвичайних ситуацій (НС) природного, техногенного та соціального характеру, поки що не відповідає їх реальній значущості для безпеки особистості, суспільства, держави, людства. Це призводить до запізнювання адекватної реакції суспільства, держави, світового співтовариства на загрози, що виникають; зростання у зв'язку із цим усіх видів збитків і, як результат, кризового розвитку соціально-економічних систем, деградації природного середовища, ставить під загрозу сталий розвиток окремих держав і людства загалом.

Також існує невідповідність існуючої соціальної організації суспільства, що постійно змінюється, спектру небезпек і загроз. Тому необхідне наукове осмислення ролі держави як основного суб'єкта забезпечення природно-техногенної безпеки, а також місця людини в сучасному світі, всього спектра небезпек і загроз для сталого розвитку людства, обґрунтування напрямів удосконалення соціальної організації суспільства, приведення її у відповідність з усе новими й новими реаліями, зокрема, погіршенням навколишнього середовища і можливістю глобальної зміни клімату, процесом економічної глобалізації, врахування їх часто непередбачуваних наслідків в інтересах вироблення раціональних управлінських впливів, забезпечення сталого розвитку.

Низку проблем державного впливу на процеси забезпечення природно-техногенної безпеки досліджено в працях таких науковців, як: В. О. Валетчик, П. Б. Волянський, В. І. Голінька, С. О. Гур'єв, О. Г. Додонов, С. П. Іванюта, А. Б. Качинський, К. Е. Кочетков, С. К. Могил, В. Г. Путятін, Я. Ф. Радиш, А. В. Терент'єва та ін. Разом з тим єдиної думки щодо визначення такої функції держави, як діяльність в екстремальних ситуаціях (в умовах надзвичайного стану), так і не досягнуто.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити роль держави як основного суб'єкта забезпечення природно-техногенної безпеки та надати пропозицій щодо вдосконалення цього процесу.

III. Результати

Для захисту інтересів особистості та суспільства еволюційно сформувалася соціальна організація, вищою формою якої є держава та її інститути. Соціальна організація також включає організації громадян, зокрема, політичні партії, громадські організації, які захищають інтереси окремих верств суспільства.

Держава, згідно із чинним законодавством, є основним суб'єктом забезпечення безпеки громадян. Свої функції в цій сфері держава здійснює через сукупність органів законодавчої, виконавчої й судової влади, прокуратури, державних, громадських та інших об'єднань, організацій і громадян. Таким чином, громадяни, громадські організації та інші об'єднання громадян є суб'єктами безпеки, мають права й обов'язки щодо участі в забезпеченні безпеки відповідно до законодавства України. Є також державні організації, що безпосередньо забезпечують безпеку; контрольні й наглядові організації; організації, що здійснюють моніторинг окремих складових безпеки.

Держава – це особлива організація політичної влади, яка володіє спеціальним апаратом та механізмами управління суспільством. Основними функціями держави є:

- управлінсько-забезпечувальна (створення умов та правил для підтримання нормального життя й розвитку суспільства);
- охоронна (припинення порушень встановленого порядку, вплив на порушників, відновлення порушеного стану) [8, с. 108].

Однією з функцій держави є забезпечення безпеки громадян і навколишнього середовища. Забезпечення безпеки життєдіяльності людей і організацій є найважливішим державним завданням.

Для безпосереднього виконання функцій щодо забезпечення безпеки особистості, суспільства й держави в системі виконавчої вла-

ди відповідно до закону утворюються державні органи забезпечення безпеки. Основними принципами забезпечення безпеки є:

- законність;
- дотримання балансу життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави;
- взаємна відповідальність особи, суспільства й держави щодо забезпечення безпеки;
- інтеграція з міжнародними системами безпеки [6].

Державне регулювання відносин у сфері захисту населення від природних і техногенних небезпек належить до сфери адміністративного права. Методом адміністративно-правового регулювання є застосування юридично-владних приписів, що виходять від уповноваженого владою суб'єкта. Односторонність волевиявлення юридично владного характеру передбачає між учасниками адміністративно-правових відносин поєднання влади та підпорядкування. Односторонніми діями, що тягнуть юридичні наслідки, є наказ, розпорядження суб'єкта адміністративної влади, рішення про видачу або вилучення ліцензії, постанови про накладення штрафу тощо.

Загрози об'єктам безпеки, які виходять від внутрішніх і зовнішніх джерел небезпеки, визначають зміст діяльності щодо забезпечення зовнішньої й внутрішньої (у тому числі природно-техногенної) безпеки. Оскільки основним суб'єктом забезпечення безпеки є держава, то стан безпеки досягається проведенням єдиної державної політики в цій галузі, системою заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, адекватних загрозам життєво важливим інтересам особистості, суспільства й держави.

Останніми роками у всіх розвинутих країнах велику увагу приділяють теорії національної безпеки, розробці напрямів і механізмів її реалізації в державній політиці, зокрема в частині, що стосується природно-техногенної та екологічної безпеки. Під час "холодної" війни концепції національної безпеки в більшості держав, у тому числі в Росії й США, були сфокусовані на воєнній небезпеці й загрозах, що були пов'язані з поняттям зовнішнього ворога. У 70-х рр. XX ст. вперше постало питання про внесення суттєвих коректив у погляди на національну безпеку. Причиною цього була глобальна енергетична криза й пов'язаний з нею розгляд в ООН питань охорони навколишнього середовища. Відбулася певна екологізація суспільної свідомості й міжнародних відносин. Починаючи із середини 70-х рр. XX ст., в основних розвинутих країнах стали робити акцент на види безпеки, що не належать до сфери збройної боротьби. На сьогодні в інтегральне поняття національної безпеки зазвичай включають такі її види, як політич-

на, військова, економічна, екологічна, інформаційна тощо [7, с. 127].

Забезпечення безпеки людства здійснюється на основі ряду концепцій. Історично першою концепцією, згідно з якою людина регулювала свою безпеку, була концепція виправданого ризику. Регулювання відбувалося інтуїтивно, методом спроб і помилок, відповідно до суб'єктивного уявлення людини про співвідношення якості життя і безпеки. На вищому рівні соціальної організації – на рівні підприємств, фірм, соціально-економічної системи – концепція реалізується в методиках прийняття рішень "витрати – вигоди", "ефективність – вартість".

Однак прагнення до досягнення максимально можливого рівня добробуту суспільства в цілому не викликає суперечностей тільки в умовах рівномірного розподілу суспільних благ серед членів суспільства. Насправді негативні й позитивні результати будь-якої діяльності розподіляються між членами суспільства вкрай нерівномірно: певним групам населення заподіюється шкода від тієї діяльності, яка вигідна для більшості населення. Тому необхідні певні обмеження на практичну діяльність, які гарантували б реалізацію матеріальних і духовних потреб кожного окремого індивіда за умови забезпечення його особистої безпеки:

1) діяльність, за якої той або інший індивід зазнає надмірного ризику, не може бути виправданою, навіть якщо ця діяльність вигідна для суспільства в цілому;

2) члени суспільства, усвідомлюючи той факт, що сама можливість життя в сучасному суспільстві є важливою перевагою, добровільно погоджуються на наявність у їх житті певного рівня ризику, що не перевищує надмірного від тієї чи іншої діяльності, упровадження якої потрібно для задоволення їх матеріальних і духовних потреб;

3) повинні бути вжиті всі можливі заходи для захисту кожної особистості від надмірного ризику. Витрати на ці заходи включаються в загальну суму витрат на цей проект або вид діяльності й, таким чином, враховуються при оцінюванні корисності для суспільства в цілому цього проекту або виду діяльності [10, с. 216].

Концепція прийнятного ризику прийнята в розвинутих країнах з 70-х рр. XX ст. з метою управління ризиком і закладена в основу раціонального планування заходів щодо забезпечення безпеки населення країни.

Для виключення ризику для окремих категорій громадян введено обмеження на діяльність. Рівні ризику, прийнятні з урахуванням соціальних та економічних факторів, уявлення суспільства про співвідношення якості життя і безпеки, встановлюються в кожній державі законодавчо, а забезпечуються органами державної влади й управління всіх рівнів. Прийнятні рівні відрізняються для ризиків вимушеного (професійного) і добровільного.

Обмеження включають тимчасові та просторові обмеження для персоналу при роботі з джерелами небезпеки, а для населення – створення санітарно-захисних зон для виключення впливу шкідливих факторів при нормальній експлуатації об'єкта та шкідливих і вражаючих факторів, що формуються при проектній аварії на населення прилеглих до об'єкта територій.

Захист – це вжиття специфічних для певного об'єкта заходів безпеки та заходів захисту. Заходи безпеки – це заходи, що перешкоджають виникненню ситуацій, коли особи з персоналу можуть зазнати впливу шкідливих та вражаючих факторів, що супроводжують нормальну роботу об'єкта. Заходи захисту – це фізичні бар'єри на шляху поширення шкідливих і вражаючих факторів при нормальній експлуатації та у випадку аварій [6].

У межах концепції прийнятного ризику зростання рівня життя всіх членів суспільства може бути істотно обмежене, оскільки при її реалізації не враховуються вигоди (суспільна користь) від прогресивних технологій, які спочатку можуть бути пов'язані з підвищеним ризиком для тих, хто їх реалізує. Це призводить до їх відторгнення громадськістю, головним чином тому, що ризикують одні, а користь від цього отримують інші. Однак нові технології освоюються людством у кінцевому підсумку як засіб для виживання, подальшого підвищення рівня життя членів суспільства. Тому як регулятор безпеки членів суспільства поряд з концепцією прийнятного ризику продовжують використовувати й концепцію виправданого ризику [1, с. 94], відповідно до якої прийнятний той ризик, який суспільно та суб'єктивно виправданий. При цьому безпосередньо ризикують члени суспільства, безпека яких на цьому етапі розвитку науки й техніки не може бути забезпечена на прийнятному рівні, мають отримувати соціально-економічні компенсації від суспільства.

Потрібно зазначити, що на сьогодні введення законодавцем до кримінального закону окремої норми, що спеціально регламентує інститут виправданого ризику, було зумовлено об'єктивною необхідністю надати правового статусу обставинам, які виключають злочинність діяння, правомірним діянням, здійснюваним для досягнення значної суспільно корисної мети, проте пов'язаним із ризиком заподіяння шкоди при їх вчиненні. Тут варто звернути увагу на те, що зазначений достатньо молодий кримінально-правовий інститут є нічим іншим, як спеціалізованим відгалуженням інституту крайньої необхідності. В умовах виправданого ризику допускається можливість заподіяння певної правомірної шкоди правоохоронним благам та інтересам індивіда, коли особа спрямувала свої дії на досягнення значної суспільно корисної мети [1, с. 49].

Питання безпеки особистості від зовнішніх і внутрішніх загроз висвітлено також у концепції національної безпеки. Концепція національної безпеки України – це система поглядів на забезпечення безпеки особистості, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності.

На сьогодні регіони світу стикаються з ризиком незворотного руйнування навколишнього середовища. Процеси екстенсивного економічного зростання призводять до екологічної деградації, а це, у свою чергу, підриває процес соціально-економічного розвитку. Ідеться не про окремі кризи, а про глобальну кризу світової соціотехноприродної системи [3, с. 25], тому на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро в 1992 р. було прийнято Концепцію сталого розвитку. Вона є глобальною концепцією забезпечення безпеки людства. Її сформульовано з урахуванням уявлень про розвиток соціоприродних систем світового співтовариства, а реалізують окремі держави.

Ключовою проблемою Концепції є сталий розвиток суспільства, за якого вплив на навколишнє середовище залишається в межах господарської ємності біосфери, підтримуючої здатності Землі. Сталий розвиток – це розвиток людства, за якого задоволення потреб сучасного покоління людей здійснюється без шкоди для майбутніх поколінь, тобто керований розвиток суспільства, який не руйнує своєї природної основи й забезпечує безперервний процес цивілізації. Концепція встановлює обмеження в розвитку цивілізації:

1) на господарську діяльність;

2) вимагає вдосконалення самої людини.

З одного боку, це екологічний імператив – обов'язкові для будь-якої спільноти межі допустимих, що не руйнують цілісності екосистем, впливів на біосферу, а з іншого – свобода особистості. Розкрити сутнісні сили здібності кожної людини, сприяти їхньому розвитку – означає сприяти нарощуванню колективного розуму, сукупного інтелекту людства.

Сталий розвиток як розвиток, що забезпечує рівність можливостей теперішнього та майбутніх поколінь, має відповідати певним соціальним, економічним і екологічним вимогам. Для перевірки їх виконання встановлені індикатори (показники), що характеризують етапи переходу та ступінь наближення до моделі сталого розвитку. Показники використовують за критеріями стійкості. На національному рівні виділяють такі групи показників сталого розвитку: індикатори економіки; соціальної сфери; демографічні; природних ресурсів; індустриальних аспектів сталого розвитку. Розроблена ООН система індикаторів сталого розвитку (включає 130 показників) вимагає перетворення з урахуванням конк-

ретних умов кожної країни. Вони є основою планування діяльності на шляху до сталого розвитку.

Цілі сталого розвитку ставлять поетапно під час переходу до сталого розвитку кожної країни й цивілізації в цілому. У середньостроковому і, тим більше, короткостроковому планах завдання переходу до сталого розвитку кожна країна повинна вирішувати самостійно. У короткостроковій перспективі метою переходу до сталого розвитку нашої країни є подолання економічної і структурної криз, у процесі виходу з яких заплановано послідовне досягнення таких цілей:

- забезпечити стабілізацію екологічної ситуації;
- домогтися докорінного поліпшення стану навколишнього середовища за рахунок екологізації економічної діяльності в межах інституціональних і структурних перетворень, що дають змогу забезпечити становлення нової моделі господарювання та поширення екологічно орієнтованих методів управління;
- ввести господарську діяльність у межі ємності екосистем на основі масового впровадження енерго- та ресурсозбережних технологій.

При виробленні пріоритетів економічного й соціального розвитку необхідно враховувати істотний вплив на сталий розвиток наслідків техногенних катастроф і стихійних лих. Тому досягнення цілей сталого розвитку передбачає пошук ефективних шляхів зниження їхніх ризиків.

Сьогодні теорія безпеки досить детально опрацьована для окремих об'єктів безпеки й знаходить своє вираження у відповідних системах безпеки: особистої, колективної, соціальної, суспільної, державної, національної та міжнародної. У межах концепції національної безпеки зроблено спробу створення цілісної теорії безпеки особистості, суспільства й держави, що враховує центральне місце людини в існуючій системі цінностей. У межах Концепції сталого розвитку світове співтовариство намагається сформулювати теорію, що враховує перспективи розвитку людства в цілому. Є і ще більш загальні теорії розвитку соціоприродних систем. Однак поки що відсутній єдиний науковий підхід до визначення основних понять теорії безпеки стосовно її об'єктів різних рівнів. Не досліджено відносини між суб'єктами й об'єктами безпеки на різних рівнях та між рівнями.

IV. Висновки

Таким чином, особливе місце посідає науково-технічна політика держави у сфері захисту населення й територій від небезпек природного та техногенного характеру. Практика показує, що без належного наукового забезпечення, розробки та залучення новітніх технологій і технічних засобів ефектив-

ність протидії НС низька. Міністерства й відомства повинні вживати інженерно-технологічних заходів щодо підвищення безпеки функціонування об'єктів промисловості, транспорту, систем життєзабезпечення. Вони включають: поліпшення якості проектування, будівництва та монтажу; оновлення основних фондів; впровадження енерго-, ресурсозбережних та інших досконалих технологій; зменшення обсягів небезпечних речовин, що зберігаються й транспортуються; створення ефективних систем технологічного контролю та діагностики, безаварійної зупинки технологічних процесів, локалізації або придушення аварійних ситуацій; сповіщення про аварії; формування високопрофесійних об'єктових рятувальних служб тощо.

Захист населення від природних і техногенних катастроф є однією з великих сфер застосування науково-технічних досягнень. До основних напрямів науково-дослідної роботи в цій галузі належать: прогнозування природних катаклізмів, імовірнісна оцінка можливості виникнення й розробка засобів запобігання промисловим аваріям і катастрофам, створення ефективних технічних рішень і технологій пошуку, порятунку та реабілітації постраждалих, дослідження можливостей виживання в екстремальних умовах, заміна людини роботами на небезпечних роботах.

Список використаної літератури

1. Андрусів Г. В. Кримінальне право України. Загальна частина : навч. посіб. / Г. В. Андрусів, О. Ф. Бантишев, Б. В. Романюк. — Київ : Вид. Паливода А. В., 2002. — 124 с.
2. Безпека людини у надзвичайних ситуаціях : навч. посіб. / за ред. В. І. Голінька. — 4-те вид., перероб. і доп. — Донецьк : Нац. гірничий ун-т, 2011. — 161 с.
3. Гур'єв С. О. Задачі кризового менеджменту та управління надзвичайними ситуаціями в державному управлінні / С. О. Гур'єв, Я. Ф. Радиш, А. В. Терент'єва // Університетські наукові записки : наук. зб. — Хмельницький : ХМУПУ, 2012. — № 2 (30). — С. 285–290.
4. Додонов О. Г. Інформаційно-аналітична підтримка прийняття управлінських рішень у кризових ситуаціях / О. Г. Додонов, В. Г. Путятін, В. О. Валетчик // Реєстрація, зберігання і обробка даних. — 2006. — Т. 8. — № 1. — С. 37–54.
5. Іванюта С. П. Екологічна та природно-техногенна безпека України: регіональний вимір загроз і ризиків : монографія / С. П. Іванюта, А. Б. Качинський. — Київ : НІСД, 2012. — 308 с.
6. Концепція захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій // Офіційний вісник України. — 1999. — № 13. — Ст. 242.
7. Кочетков К. Е. Аварии и катастрофы. Предупреждение и ликвидация послед-

- ствий / К. Е. Кочетков. – Москва : АСВ, 2012. – 320 с.
8. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій : монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський. – Київ, 2008. – 148 с.
 9. Могил С. К. Государство в предупреждении и ликвидации последствий аварий и катастроф / С. К. Могил // Актуальні проблеми держави та права : зб. наук. праць. – Одеса : Астропринт, 2009. – Вип. 6. – Ч. 2. – С. 107–114.
 10. Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій / під ред. С. О. Гур'єва / ІДУСЦЗ НУЦЗУ ; УНПЦ ЕМД та МК. – Вінниця, 2010. – 412 с.

Стаття надійшла до редакції 24.11.2014.

Белоусов А. В. Государство как основной субъект обеспечения природно-техногенной безопасности

В статье исследована роль государства как основного субъекта обеспечения природно-техногенной безопасности; проанализированы основные концепции обеспечения безопасности и предложены пути совершенствования данного процесса.

Ключевые слова: государственное регулирование, чрезвычайные ситуации, природная и техногенная безопасность.

Belousov A. The State as the Main Subject of Security of Natural-Technogenic Safety

The current level of scientific understanding of society and the awareness of individuals of the dangers associated with negative dynamics of emergency situations of natural, technological and social nature, does not correspond to their real importance for the security of the individual, society, country, humanity. This leads to delay an adequate reaction of the state and society, the global community on emerging threats, growth in this regard, all kinds of damage and, as a result of the crisis of socio-economic systems, the degradation of the natural environment threatens the sustainable development of individual countries and of humanity as a whole.

Also, a mismatch between the existing social organization of society, which is constantly changing range of hazards and threats. It is therefore necessary scientific understanding of the role of the state as the principal actor in the provision of natural-technogenic safety, and man's place in the modern world, the whole range of hazards and threats to sustainable human development, substantiation of directions of improvement of the social organization of society, bringing it in line with new realities, in particular, environmental degradation and global climate change, economic globalization, taking into account their often unpredictable consequences in the elaboration of rational management of the impacts of sustainable development.

The purpose of this article is to explore the role of the state as the principal actor in the provision of natural-technogenic safety and providing suggestions for improving this process.

Thus, occupies a special place scientific-technical policy in the field of protection of population and territories from natural hazards and manmade. Experience shows that without adequate scientific support, development and attraction of advanced technologies and technical means countering emergency low. Ministries and departments should take engineering measures to improve the safe operation of industrial facilities, transportation, life support systems. They include: improving the quality of design, construction and installation; upgrading of fixed assets; the introduction of energy-, resource-saving and other advanced technologies; reduction of the amounts of hazardous substances are stored and transported; the establishment of effective systems for process monitoring and diagnosis, trouble-free stopping of the technological processes, containment or suppression emergency; notification of the accident; the formation of highly qualified on-site rescue services and other

Protecting the public from natural and man-made disasters is one of the major applications of scientific and technological achievements. The main directions of research work in this area include: forecasting natural disasters, probabilistic assessment of the possibility of the emergence and development of means of prevention of industrial accidents and disasters, the creation of effective technical solutions and technologies of search, rescue and rehabilitation of victims, the investigation of the possibilities of survival in extreme conditions, replacement of humans by robots in hazardous work.

Key words: government regulation, emergency situations of natural and technogenic safety.

УДК 351:37.0(477)

О. М. Приходько

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ
МІЖ ПОТРЕБАМИ РИНКУ ПРАЦІ ТА ПІДГОТОВКОЮ СПЕЦІАЛІСТІВ
ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ УКРАЇНИ**

У статті розкрито взаємозв'язок між потребами ринку праці та підготовкою спеціалістів вищими навчальними закладами України. Визначено основні інструменти державного регулювання підготовки спеціалістів певної галузі в умовах автономії закладів вищої школи: ліцензування спеціальностей і надання місць закладам вищої школи за державним замовленням. Розглянуто підходи до прогнозування тенденцій розвитку ринку освітніх послуг відповідно до попиту ринку праці на відповідні спеціальності за допомогою логістичної кривої.

Ключові слова: державне регулювання, ринок освітніх послуг, підготовка спеціалістів, вища освіта, неперервна освіта, логістична крива.

I. Вступ

Зростання наукових знань і необхідність постійного їх оновлення впродовж життя одного покоління об'єктивно перетворюють освіту на вирішальний фактор суспільного поступу. Тому потреби формування інтелектуального потенціалу нації через підвищення якості й ефективності освіти посідають важливе місце в освітній політиці та практичній діяльності на державному й регіональному рівнях. Ринок освітніх послуг як один з основних об'єктів державного управління є найбільш значущим в Україні, головною метою якого є забезпечення навчальних потреб кожного члена українського суспільства.

Різні аспекти державного управління неперервною освітою в Україні досліджували у своїх працях В. Авер'янов, А. Алексюк, В. Андрущенко, В. Бондар, І. Зязюн, О. Іваницька, Л. Карамушка, В. Кремінь, В. Кришко, С. Крисюк, В. Луговий, Т. Лукіна, Н. Ничкало, В. Огаренко, Н. Протасова та ін. Загальні та правові аспекти вдосконалення системи неперервної освіти, проблеми її розвитку, прогнозування та інформатизації освітньої галузі закладені в розробках Г. Балла, Я. Болюбаша, М. Жалдака, М. Згуровського, Л. Калініної, К. Левківського, С. Сисоєвої, М. Степка та ін.

Водночас у системі державного управління прогнозуванню попиту на підготовку спеціалістів цього напрямку з урахування ступеня насиченості ринку праці приділено недостатню увагу.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати необхідність взаємозв'язку між потребами ринку праці та підготовкою спеціалістів вищими навчальними закладами України, визначити інструменти державного регулювання цієї проблеми.

III. Результати

В умовах інтегрування системи освіти України в європейський освітній простір цілком закономірною постала необхідність затвердження пріоритетності освіти на всіх рівнях державного управління. Як зазначає О. Іваницька, "...ідеться не тільки про модернізацію системи освіти та її структури, перформатування національних структур кваліфікацій на основі результатів навчання. Дедалі помітнішою стає невідповідність умов становлення робочої сили новим вимогам суспільного розвитку. Передусім, потрібно кардинально змінити всю систему відтворення людських ресурсів, підходи до розвитку людського потенціалу" [3, с. 23]. Для досягнення цієї мети держава здійснює узгодження різних суспільних процесів (прийняття нормативно-правових документів, організація процесів підготовки кваліфікованих кадрів, забезпечення необхідною освітньою інфраструктурою тощо) щодо забезпечення суспільства знаннями відповідно до потреб ринку праці. Водночас варто зазначити, що існує певна неузгодженість підготовки спеціалістів цього напрямку з урахуванням ступеня насиченості ринку праці. Зазначене потребує розроблення інструментів прогнозування підготовки спеціалістів певної галузі.

Основою для здійснення узгодженості потреб ринку до підготовки спеціалістів навчальними закладами є автономія вищого навчального закладу (ВНЗ), яка затверджена Законом України "Про вищу освіту" (редакція 2014 р.). Автономія передбачає "...самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійно-

го добору і розстановки кадрів у межах, встановлених цим закладом” [2, ст. 1].

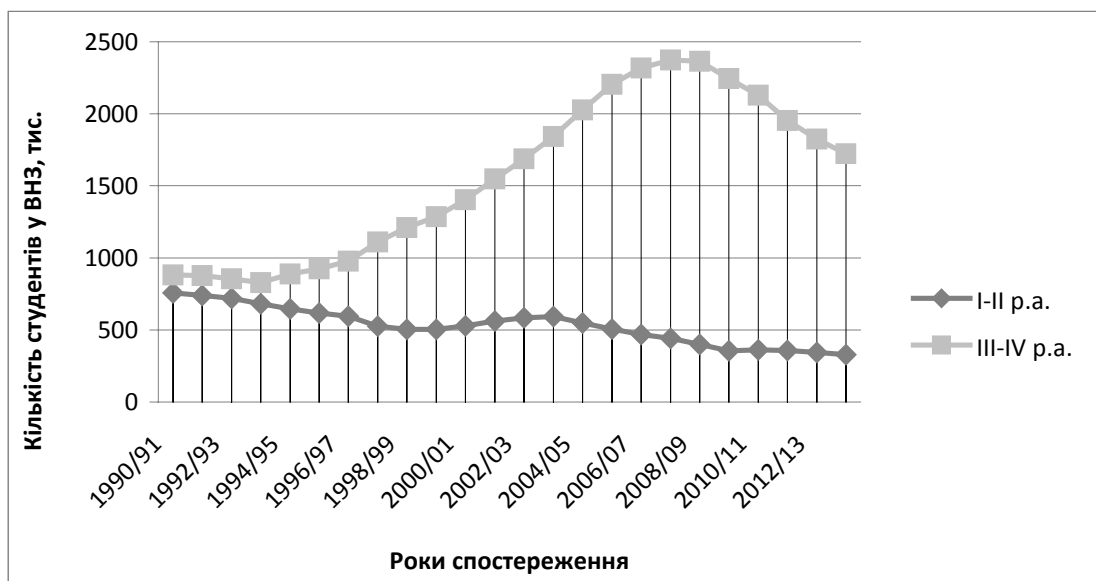
Автономія є одним із трьох основоположних принципів діяльності європейських університетів, що закріплено Великою Хартією Університетів, яку підписали майже 400 ректорів ВНЗ, 14 із яких – українські. При цьому розуміння самого поняття автономії, її широти, способів діяльності в умовах автономії є різним залежно від країни, історичних передумов, традицій і культури в самих університетах, форм власності, соціально-політичної ситуації в країні. Розвиток університету як незалежної від держави корпорації з виробництва освітніх, наукових і консультаційних послуг супроводжується лібералізацією відносин між державою та ВНЗ в управлінській сфері при одночасному посиленні суспільного контролю за ефективністю фінансової діяльності ВНЗ і якістю освіти. ВНЗ України цей процес розпочинають із ситуації майже повної відсутності автономії порівняно із західними університетами, де автономія набувалася століттями.

Для запобігання зайвим втратам та втратам конкурентоспроможності кожен із ВНЗ повинен прогнозувати свій потенційний прибуток, враховуючи попит на ту чи іншу спеціальність. Водночас на державному рівні повинен здійснюватися моніторинг попиту

на певні спеціальності, що сформувався на цей момент на ринку праці. У протилежному разі в державі можуть виникнути такі негативні явища, як надто велика кількість спеціалістів на біржі праці або катастрофічна нестача спеціалістів певної спеціалізації.

Основними інструментами державного регулювання освітнього ринку є ліцензування спеціальностей і надання місць ВНЗ за державним замовленням. Однак їх застосування необхідно проводити тільки на основі постійного моніторингу та прогнозування тенденцій розвитку як ринку праці, так і ринку освітніх послуг, які тісно пов'язані між собою. Водночас прогнозування цього розвитку потребує використання широкого апарату досліджень, зокрема, визначення тенденцій розвитку ринку освітніх послуг та ринку праці.

За часи незалежності, починаючи з 1991 р., відбуваються постійні зміни в українській освітній галузі. Як засвідчують статистичні дані [3], поступово зменшується кількість студентів ВНЗ I–II рівнів акредитації (р. а.), скорочується кількість ВНЗ I–II р. а. на фоні появи великої кількості ВНЗ III–IV р. а. всіх форм власності. Розглянемо динаміку попиту на вищу освіту за період з 1990–1991 н. р. по 2013–2014 н. р., використовуючи дані Державної служби статистики України [3] (рис. 1).



Примітка: побудовано на основі даних Державної служби статистики України [3]

Рис. 1. Кількість студентів ВНЗ у 1990–2014 рр.

Аналіз даних гістограми засвідчує, що з 1993–1994 н. р. розпочалося стрімке зростання як кількості студентів ВНЗ, так і кількості ВНЗ III–IV р. а. всіх форм власності. Максимальна кількість студентів була зафіксована у 2007–2008 н. р., тоді як кількість ВНЗ III–IV р. а. досягла свого максимуму у 2008–2009 н. р. З 2008 р. почався спад кількості студентів у ВНЗ і, як наслідок, кількості ВНЗ, що має декілька пояснень: економічна

криза в Україні у 2008 р.; невисока конкурентоспроможність українського освітнього ринку; невідповідність якості освітніх послуг запиту високотехнологічного розвитку суспільства, демографічна криза тощо.

Зважаючи на те, що впровадження нових спеціальностей за характером є інноваційним процесом, тенденції попиту на них можуть бути описані кривою життєвого циклу з урахуванням сприйняття ситуації на ринку

різними категоріями споживачів. Для цього доцільно використати теорію дифузії інновацій Е. Роджерса, що успішно використовується в багатьох галузях: зв'язку, сільськогосподарства, охорони здоров'я, криміналістиці, соціальній роботі, маркетингу то-

що. Сприйняття нових товарів (послуг) споживачами проходить поступово – спочатку інновацію сприймають тільки інноватори (2,5%), пізніше ранні адепти (13,5%), рання більшість (34%), пізня більшість (34%) і, на-решті, пізні адепти (16%) [5].

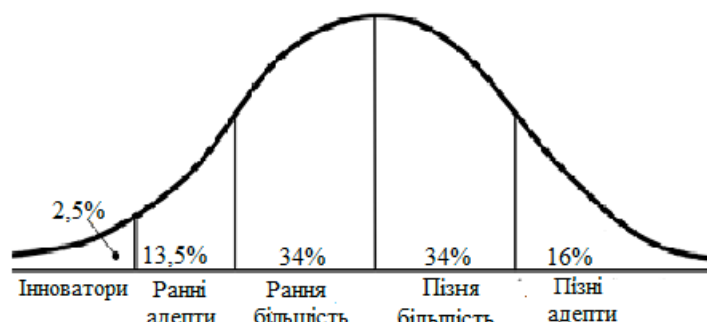


Рис. 2. Сприйняття інновацій споживачем [5]

Вчений виявив зв'язок між попитом на нову послугу (технологію) і стримувальними факторами щодо її впровадження. В освітній сфері до стримувальних факторів запропоновано зарахувати високі витрати на відкриття нової спеціальності у ВНЗ, недосконалість нормативно-правового забезпечення, рівень надання послуг, доступність послуг, ціну на освітні послуги, запит ринку праці тощо. Для врегулювання зазначених проблем варто ширше використовувати методи дослідження на всіх рівнях державного управління.

Дослідження розвитку освітніх процесів має врахувати, передусім, попит на освітні послуги. Непрямо цей показник виражається в кількості студентів, що навчаються, а також потенціалі зміни цієї кількості і, як наслідок, у кількості вищих навчальних закладів. Порівнявши показники кількості студентів у ВНЗ III–IV р. а. (рис. 1) з моделлю Роджерса (рис. 2), можна констатувати, що освітня галузь вимагає не стільки унормування нормативно-правової бази щодо відкриття нових спеціальностей, скільки більше уваги до прогнозування ринку освітніх послуг відповідно до вимог ринку праці.

Для прогнозування розвитку ринку освітніх послуг доцільно використовувати кумулятивний показник частки ринку. Він позначає частину, що займає інноваційний продукт (послуга), та має вигляд S-подібної кривої. Серед низки моделей, що описуються S-подібною кривою, логістична крива Ферхюльста-Перла є найбільш часто використовуваною для дослідження економічного та науково-технічного розвитку [4, с. 48]. Використання кривої Ферхюльста-Перла для розвитку освітніх послуг є доцільним, оскільки існують характерні ознаки, що властиві і економічним, і галузевим моделям розвитку.

Розглянемо застосування логістичної кривої Ферхюльста-Перла для ринку освітніх послуг:

$$\frac{dQ}{dt} = \delta \times Q \times \frac{K - Q}{K},$$

де Q – кількість слухачів (студентів);

t – час;

$\frac{dQ}{dt}$ – зростання кількості слухачів (студентів) в одиницю часу;

δ – потенційне зростання ринку;

K – потенційна (максимальна) ємність ринку (кількість);

$\frac{dQ}{dt} = \delta \times Q$ – геометричний приріст;

$\frac{K - Q}{K}$ – відносна вільна ніша на ринку

(можливості зростання);

$1 - \frac{K - Q}{Q}$ – конкурентний опір;

$\delta \times Q - \frac{dQ}{dt}$ – інтенсивність конкурентної боротьби.

Розв'язком цього диференційного рівняння є функція:

$$Q(t) = \frac{K}{1 + c \times \exp(-\delta \times t)}.$$

Для оцінювання невідомих параметрів використовують два підходи: за допомогою статистичних даних попередніх періодів спостереження та на основі змісту параметрів, таких як δ – потенційне зростання ринку; K – потенційна (максимальна) місткість ринку

(кількість) та $C = \frac{K - Q_0}{Q_0}$ – відносний потенціал зростання в момент $t=0$ (рис. 3).

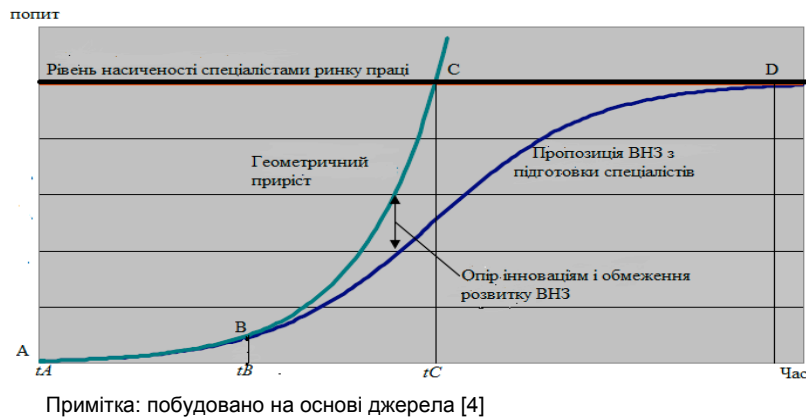


Рис. 3. Графічне викладення логістичної кривої Ферхюльста-Перла для ринку освітніх послуг

Проаналізуємо графічне подання логістичної кривої Ферхюльста-Перла для ринку освітніх послуг (рис. 3). Проміжок *AB* свідчить, що на ринку праці спостерігається недостатня кількість підготовлених спеціалістів із цієї спеціальності. На проміжку *BC* спостерігається ідеальне співвідношення попиту на ринку праці та пропозиції на ринку освітніх послуг: ринок праці насичується, вимоги до підготовки спеціалістів збільшуються, але потреба в спеціалістах заданої спеціальності ще існує. Проміжок *CD* – показує інерцію ВНЗ щодо випуску спеціалістів (ринку праці насичений, а ВНЗ готують спеціалістів, які майже одразу йдуть на біржу праці). Таким чином, спостерігається невідповідність випуску спеціалістів певної галузі запитам ринку праці.

З погляду державного регулювання ринку освітніх послуг інтерес становить не стільки опис динаміки розвитку попиту на спеціальність, скільки прогнозування на основі кривої їх майбутнього зростання. Враховуючи результати прогнозування, ВНЗ спільно з підприємствами відповідної галузі впроваджують сучасні форми організації навчального процесу або здійснюють запровадження нових спеціальностей та надають додаткову освіту.

IV. Висновки

Останніми роками в Україні спостерігається неузгодженість між потребами ринку праці та кількістю випускників ВНЗ певної спеціалізації. Для вирішення зазначеної проблеми держава здійснює узгодження різних суспільних процесів (прийняття нормативно-правових документів, організація процесів підготовки висококваліфікованих кадрів, післядипломної освіти, інфраструктурного забезпечення тощо). Водночас існує потреба розроблення інструментів прогнозування підготовки спеціалістів певної галузі. Основою здійснення узгодження потреб ринку з підготовкою спеціалістів ВНЗ стала автономія, яка затверджена Законом України “Про вищу освіту”. Основними інструментами державного регулювання освітнього ринку є ліцензування спеціальностей і надання місць ВНЗ за державним замовленням.

Для визначення інструментів державного регулювання взаємозв'язку ринку праці та підготовки спеціалістів у ВНЗ доцільно проводити постійний моніторинг і прогнозування тенденцій їх розвитку. Основою прогнозування розвитку ринку освітніх послуг може слугувати кумулятивний показник частки ринку, що описує логістична крива Ферхюльста-Перла.

Проте державне регулювання освітньої галузі з урахуванням потреб ринку праці лише із застосуванням методів моніторингу та прогнозування не забезпечить ефективного вирішення проблеми підготовки спеціалістів певної галузі. Необхідним є надання відповідної фінансової підтримки ВНЗ для запровадження автономії, що дасть змогу їм враховувати попит на ту чи іншу спеціальність. Подальшого дослідження потребує розроблення механізмів контролю за підготовкою спеціалістів та їх працевлаштуванням.

Список використаної літератури

1. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/dem/osvita_u.htm.
2. Про вищу освіту: Закон України // *Голос України*. – 2014. – № 148.
3. Іваницька О. М. Державне управління розвитком людського капіталу / О. М. Іваницька // *Вісник Академії митної служби України*. Серія “Державне управління”. – 2010. – № 2 (3). – С. 19–24.
4. Иванов И. Ф. Использование логистической кривой для оценки стоимости компании на развивающемся рынке [Электронный ресурс] / И. Ф. Иванов // *Корпоративные финансы*. – 2008. – № 1 (5). – С. 47–62. – Режим доступа: www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2008/07/01/0000322941/47_62_vypusk5.pdf.
5. Behavioral Change Models [Electronic resource] // Boston University School of Public Health. January 22, 2013. – Mode of access: <http://sphweb.bumc.bu.edu/otit/MPH-Modules/SB/SB721-Models/SB721-Models4.html>.

Стаття надійшла до редакції 15.11.2014.

Приходько О. М. Государственное регулирование взаимосвязи между потребностями рынка труда и подготовкой специалистов высшими учебными заведениями Украины

В статье раскрыта сущность взаимосвязи между потребностями рынка труда и подготовкой специалистов высшими учебными заведениями Украины. Определены основные инструменты государственного регулирования подготовки специалистов определенной отрасли в условиях автономии заведений высшей школы: лицензирование специальностей и предоставление мест вузам по государственному заказу. Рассмотрены подходы к прогнозированию тенденций развития рынка образовательных услуг с учетом спроса на рынке труда на соответствующие специальности с помощью логистической кривой.

Ключевые слова: государственное регулирование, рынок образовательных услуг, подготовка специалистов, высшее образование, непрерывное образование, логистическая кривая.

Prykhodko O. M. State Regulation of the Relationship Between Labour Market Needs and Preparing Specialists by Higher Educational Institutions of Ukraine

The article reveals the essence of the relationship between labour market needs and preparing specialists by higher educational institutions of Ukraine, which aimed at providing educational needs of each member of the Ukrainian society with account the degree of market saturation and development of educational processes. It was determined the main tools of state regulation of preparing specialists in some field under the conditions of higher schools autonomy according to the Law of Ukraine "On Higher Education" (2014): licensing of specialties and providing universities places for public ordering. It was analysed data of the State Statistics Service of Ukraine regarding the number of students in the higher school and the number of higher education institutions from 1990 to 2013 to determine trends in demand for educational services. It was indicated that the introduction of new specialties' nature is innovative process, that's why demand's tendencies in them can be described by life cycle curve, taking into account the perception of consumers different categories under the influence of a new specialty restraining factors of advancement in the educational market (high cost of opening a new specialty in high school, inadequate regulatory support, level provision of services, accessibility of services, the price of educational services, labour market demand, etc) according to E. Rogers's diffusion of innovation theory. To predict the development of the education market it was determined feasibility of using cumulative share of the labour market. Among the methods of prediction of market development tendencies of educational services accordance with the demand of the labor market, it was proposed to use Verhulst-Pearl logistic curve. It is proposed that based on prediction of higher school in cooperation with enterprises relevant industry implement modern forms of educational process or perform the introduction of new specialties and provide additional education.

Key words: government regulation, education services market, preparing specialists, higher education, lifelong learning, logistic curve.

УДК 351.82

І. О. Вишняк

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

КОМЕРЦІЙНИЙ ОБЛІК У СФЕРІ НАДАННЯ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

У статті проаналізовано стан забезпечення комерційним обліком надання комунальних послуг в Україні. Здійснено огляд законодавства України та Європейського Союзу щодо забезпечення обліку кінцевого споживання ресурсів у житлово-комунальному господарстві. Запропоновано шляхи вдосконалення законодавства та реалізації фінансового механізму забезпечення комерційним обліком.

Ключові слова: енергозбереження, енергоефективність, житлово-комунальне господарство, комунальні послуги, кінцеве споживання енергії та ресурсів, комерційний облік.

I. Вступ

В умовах залежності України від енергопостачання та постійного зростання вартості енергоносіїв їх економія стала нагальною проблемою повного забезпечення комерційним обліком ресурсів у ЖКГ [1].

Зниженню фактичного споживання енергетичних ресурсів у житлових будинках на етапі їх кінцевого споживання на 15–20%, а в окремих випадках – до 30% сприяє впровадження приладів обліку [1, с. 8].

На сьогодні в Україні на законодавчому рівні залишається невирішеним питання оснащення житлового фонду приладами обліку сфері надання комунальних послуг.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати стан нормативно-правового забезпечення комерційним обліком.

III. Результати

Питанням розвитку житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) в Україні, у тому числі енергозбереження, енергоефективності та вироблення підходів до його законодавчого й нормативно-правового регулювання, присвячено значну кількість розробок українських науковців та практиків, зокрема, Н. І. Олійник [14; 16], Г. М. Семчука [31], Ю. Є. Хіврича [8; 31], О. І. Асадчева [20; 28], О. М. Білянського [20; 28], які відзначають упровадження енергоефективних заходів у житлових будинках як одного з основних факторів недопущення енергетичної кризи домогосподарств України у зв'язку з підвищенням цін і тарифів на комунальні послуги та енергоносії [18]. Окремі проблеми енергозбереження, енергоефективності досліджено в працях щодо економічного механізму мотивації впровадження енергозберіжних технологій у ЖКГ Л. В. Кравцової [9], енергоефективності економіки в контексті національної безпеки О. М. Суходолі [33], управлінням ЖКГ у процесі ринкової трансформації економіки України Н. І. Олійник [15].

Питання ефективності кінцевого споживання за рахунок комерційного обліку ресурсів під час надання комунальних послуг залишається недостатньо вивченим і дискусійним.

На важливості дослідження шляхів енергозбереження, енергоефективності ЖКГ, у тому числі ефективності кінцевого споживання ресурсів, та на запровадженні отриманих результатів наголошують міжнародні експерти Ю. Кайнхорст [3], Р. Кірхнер [3], Р. Кюнне, К. Хагенедер [4; 5], М. Тот [34], К. Лейтгеб [10; 34], Б. Такер [37], Ш. Анджуер, Н. Стерн, Е. Белглоф [32] та ін.

Сучасне ЖКГ – комплекс підгалузей, що забезпечують утримання та функціонування житлового фонду країни, надають послуги населенню й іншим споживачам з водо-, газо-, тепло- і електропостачання [19].

На рівні Європейського Союзу (далі – ЄС) велику увагу приділено питанням енергозбереження та енергоефективності, передусім, значенню обліку фактичного споживання енергетичних ресурсів [2; 36]. Країни ЄС вживають заходів щодо досягнення визначених у директивах цілей, що запроваджуються через національне законодавство.

Як свідчить досвід країн ЄС, комерційний облік води, газу, тепла й електроенергії є обов'язковим для здійснення розрахунків за відповідні комунальні послуги, адже споживач має сплачувати лише за фактично спжитий обсяг води чи теплової енергії. У Чехії, Німеччині, Словаччині, Польщі запроваджено 100% облік теплової енергії [35].

Директива Європейського Парламенту та Ради № 2002/91/ЄС “Про енергетичні характеристики будівель” від 05.12.2002 р. [36] спрямована на підвищення енергетичної ефективності будівель житлового сектору та сфери послуг. У цій Директиві зазначено, що сектор житла і послуг, більшу частину якого становлять будівлі, відповідає за понад 40% кінцевого споживання енергії в ЄС і має тенденцію до збільшення, що, у свою чергу, тісно пов'язано із зростанням споживання енергії, а отже, і до викидів двоокису вуглецю.

У Директиві наголошено на необхідності забезпечення сплати комунальних ресурсів на основі фактичного споживання (тобто відповідно до показань засобів обліку), оскільки власники будівель та наймачі повинні мати можливість самостійно регулювати споживання тепла, холодної й гарячої води та інших ресурсів [7, с. 1, 30].

Питання обліку енергетичних ресурсів врегульовано в Директиві Європейського Парламенту та Ради № 2006/32/ЄС “Про ефективність кінцевого використання енергії та енергетичні послуги” від 05.04.2006 р. [2]. Згідно з положеннями цієї Директиви, держави-члени повинні забезпечити за наявності технічної можливості, фінансової доцільності пропорційно потенціалу енергозбереження, кінцевих споживачів електричної енергії, природного газу, централізованого опалення та/або охолодження та місцевого гарячого водопостачання індивідуальними засобами обліку за визначеною на конкурентних засадах ціною, що буде чітко відображати фактичне споживання енергії кінцевими споживачами та надавати інформацію в реальному режимі використання [7, с. 1, 30–31].

В Україні вже запроваджено на законодавчому рівні обов'язковість здійснення оплати за фактичне споживання газу та електроенергії за рахунок запровадженого комерційного обліку природного газу та електроенергії, зокрема, Закони України “Про забезпечення комер-

ційного обліку природного газу” (2011 р.) і “Про засади функціонування ринку електричної енергії України” (2012 р.) [21; 24].

Закони визначають правові, економічні та організаційні засади забезпечення всіх категорій споживачів приладами обліку природного газу й електроенергії для повного комерційного обліку природного газу, електроенергії та здійснення контролю за використанням ресурсів імпортованого природного газу і природного газу власного видобутку та електроенергії.

На сьогодні рівень встановлення приладів обліку електроенергії та газу в житловому секторі – 90% [11].

Оснащення кінцевого споживання житлового фонду лічильниками газу та електроенергії сприяє зниженню соціальної напруги серед населення та зменшенню споживання енергоресурсів [11].

Фактичний рівень оснащення кінцевого споживання будинків комерційними засобами обліку води і теплової енергії у 2014 р. збільшився на 2%, частка оснащення якого на рівні попередніх років становить (див. табл.):

- **холодної води** – 54 720 будинків, або 32,9% (від потреби);
- **гарячої води** – 7578 будинків, або 18,0% (від потреби);
- **теплової енергії** – 37 964 будинків, або 35,6% (від потреби).

Таблиця

Рівень оснащення будинків лічильниками, %

Лічильники	Період		
	2012 р.	01.01.2014 р.	01.07.2014 р.
Холодної води	29,3	30,5	32,9
Гарячої води	21,7	19,9	18,0
Теплової енергії	33,7	35,1	35,6

Протягом останніх 20 років реалізація політики енергозбереження теплового господарства була сконцентрована на модернізації джерел виробництва теплової енергії, проте, згідно з даними Інституту газу НАН України та висновків експертів Світового банку, потенціал зменшення втрат тепла на етапі виробництва становить 4%, транспортування – 14%, постачання – 41% [8], що зумовлює доцільність зосередження ефективності енергозаощадження на етапі кінцевого споживання, зокрема, у житловому секторі.

Втрати теплової енергії в системі централізованого тепlopостачання оцінюються на рівні 65–74% (норма втрат теплової енергії в ідеальній системі тепlopостачання – 20%) [6, с. 89], що в 1–2 рази перевищує показники втрат тепла в країнах ЄС, наприклад, втрати тепла лише при транспортуванні в Латвії – 15%, Швейцарії та Естонії – 12%, Польщі – 10%, Швеції та Фінляндії – 9% [13, с. 2].

Водопровідне господарство – найбільший споживач електроенергії в комунальній сфері – близько 5 млрд кВт · год на рік, 75% від загальногалузевого споживання. Втрати

води в зовнішніх мережах та в житловому фонді перевищують 30%, в окремих випадках сягають 60%. Нераціональне використання води призводить до 30% додаткових витрат електроенергії – до 1,1 млрд кВт · год щорічно [1]. Тому фактичне споживання води на одного міського жителя становить 328 л/добу, тоді як у розвинутих країнах цей показник – 150–240 л/добу і становить на 60% менше, ніж в Україні [23].

Компенсація вартості втрат тепла та води та їх вміст енергоємності перекладається на кінцевих споживачів (населення) через норми споживання.

Розрахунки зі споживачами за спожиті ресурси не за показами приладів обліку, а за нормами призводить, зокрема, до того, що:

- на кінцевого споживача (через тарифи) перекладаються понаднормативні втрати ресурсів, які в деяких випадках перевищують нормативи у 20 і більше разів (при тому, що самі нормативи інколи затверджуються практично на рівні фактичних втрат);
- зацікавленість продавців ресурсів і власників мережі в підтриманні мереж у техні-

чно справному стані та запровадженні енергоефективних технологій значно послаблена, оскільки втрати, зумовлені причинами суб'єктивного характеру, оплачуються споживачами;

- сума коштів, яка підлягає сплаті кінцевим споживачем (насамперед, населенням), є завищеною, що, у свою чергу, зумовлює зростання заборгованості за комунальні послуги і, як наслідок, посилення соціальної напруги.

Комерційний облік ресурсів є передумовою оцінки обсягу їх витрат та втрат, оскільки визначає фактичну кількість відпущених та спожитих ресурсів на етапах виробництва, транспортування та кінцевого споживання.

У 2014 р. в Україні на етапі виробництва загальний рівень оснащення технологічними

засобами обліку води підприємств водопровідного господарства становить 71,8% [30], теплової енергії підприємств теплового господарства – 95% [27].

Динаміка оснащення житлової сфери комерційним обліком води та теплової енергії на етапі кінцевого споживання впродовж 2007–2014 рр. має незначний приріст забезпечення будинків засобами обліку (рис. 1, 2, 3). Наприклад, у 2013 р. фактичний рівень оснащення будинків засобами обліку в цілому збільшився на 9%. Потрібно враховувати, що за 2013 р. зросла кількість будинків, які доцільно (необхідно) оснастити на 6621 од., або на 3%, таким чином, у порівнянних цифрах з 2012 р. рівень оснащення (води, тепла) збільшився не на 9%, а на 11,6%.

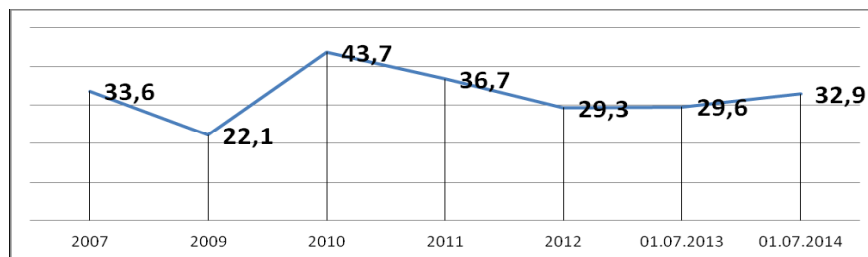


Рис. 1. Динаміка оснащення будинковими приладами обліку холодної води з 2007 по перше півріччя 2014 р., %

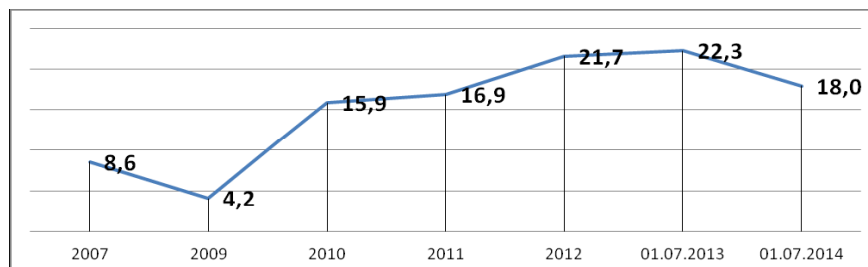


Рис. 2. Динаміка оснащення будинковими приладами обліку гарячої води з 2007 по перше півріччя 2014 р., %

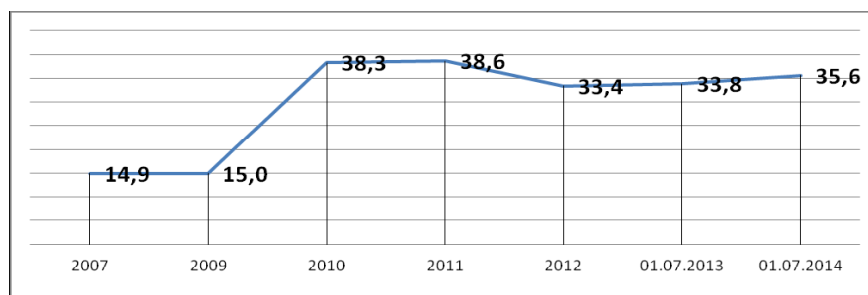


Рис. 3. Динаміка оснащення будинковими приладами обліку теплової енергії з 2007 по перше півріччя 2014 р., %

Вирішення проблеми обов'язкового оснащення засобами обліку теплової енергії та води в ЖКГ планувалося до 2007 р. за рахунок державної Програми поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води та теплової енергії (далі – Програма), яка була складовою державної енергозбережної політики [1, с. 23].

Програма передбачала:

- залучення до виконання завдань Програми всіх міністерств, відомств, органів місцевої державної виконавчої влади, підприємств і організацій, які мають житловий фонд, незалежно від форм власності та їх підпорядкованості;
- покладення, в основному, на вітчизняні підприємства і організації функцій забезпечення реалізації Програми необхідними

матеріально-технічними ресурсами (промисловим обладнанням, засобами обліку і регулювання, трубопровідною арматурою тощо), науково-дослідними, конструкторськими та проектними розробками, роботами з монтажу, налагодження і технічного обслуговування систем обліку і регулювання, нормативно-технічним, правовим та економічним механізмами;

- поступовий перехід до єдиних економічно обґрунтованих тарифів на воду та теплоу енергію для всіх категорій споживачів;
- встановлення науково обґрунтованих норм споживання води та теплової енергії і запровадження диференційованих тарифів за нормативне і понаднормативне їх використання;
- заборону Урядом, починаючи з другого півріччя 1995 р., введення в експлуатацію житлових будинків, закладів культури, об'єктів соціально-побутового та виробничого призначення без оснащення засобами обліку витрачання та регулювання споживання води і теплової енергії [23, с. 5–6].

Проте на кінець 2007 р. житловий фонд було оснащено засобами обліку холодної води лише на 33,6%, гарячої води – на 8,6%, теплової енергії – на 14,9% від завдань Програми [7, с. 34].

З 2007 р. відносини між теплопостачальними організаціями та споживачами теплової енергії врегульовано правилами, у яких встановлено, що всі системи теплопостачання й теплоспоживання повинні бути забезпечені обліком відповідно до затверджених технічних умов і проектів. З 2008 р. розрахунки за спожиту питну воду мають здійснюватися на основі показників засобів обліку [7; 8].

Урядом України було передбачено встановлення підприємствами, що проводять діяльність із централізованого водопостачання та підприємствами теплопостачання, побудинкових засобів обліку споживання води та регулювання споживання теплової енергії за лізинговою схемою за рахунок заохочення населення до співфінансування робіт з установлення в житлових будинках засобів обліку води і теплової енергії [26]. Але на кінець 2008 р. рівень оснащення кінцевого споживання засобами обліку залишився на рівні 2007 р.

Протягом 2008–2013 рр. були спроби законодавчого врегулювання обов'язкового комерційного обліку в ЖКГ. Зокрема, підготовлено проекти законів України:

- “Про облік ресурсів, постачання яких здійснюється населенню з використанням мережі” (2008 р., зареєстрований у Верховній Раді України № 3372) [25];
- “Про комерційний облік теплової енергії та води у сфері теплопостачання, централізованого постачання холодної (питної) та гарячої води” (2010–2012 рр. розроблений Міністерством регіонального розвитку,

будівництва та житлово-комунального господарства) [29];

- “Про комерційний облік теплової енергії, води та водовідведення у сфері комунальних послуг” (2013 р., зареєстрований у Верховній Раді України № 3670) [28].

Законопроекти передбачали:

- обов'язковість обліку під час видобування, виробництва, передачі, постачання, зберігання, використання та закупівлі енергоресурсів;
- здійснення продавцями ресурсів (власниками мереж) за власні кошти придбання, монтажу, технічного обслуговування, ремонту та перевірки засобів обліку;
- включення до ціни (тарифу) на енергоресурси або до договору про надання послуг постачання ресурсів видатків на придбання, монтаж, технічне обслуговування, ремонт та перевірку засобів;
- визначення повноважень органів державного управління і регулювання та місцевого самоврядування в сфері обліку енергоресурсів;
- визначення порядку встановлення, зберігання і доступу для обслуговування засобів обліку енергоресурсів в межах розподілу між власниками енергооб'єктів-учасників ринку (виробник – магістральна мережа – розподільча мережа – споживач);
- встановлення місця комерційного обліку на межі до будинку (побудинковий облік);
- встановлення відповідальності за порушення законодавства в цій сфері.

У 2014 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства вирішення питання комерційного обліку передбачається в новій редакції законопроекту “Про житлово-комунальні послуги” (зареєстрований у Верховній Раді України № 4563а) [20].

У законопроекті запропоновано врегулювати правові та організаційні відносини, пов'язані з наданням і споживанням комунальних послуг на основі комерційного обліку. Визначено обов'язкове технічне місце встановлення засобу обліку для проведення комерційних розрахунків між споживачами та суб'єктами господарювання. Комерційний облік встановлюється в точці продажу теплової енергії та води на межі до будинку (побудинковий облік ресурсів). Квартирні засоби обліку можуть використовуватись виключно як прилади індивідуального обліку [20].

Запропоновано встановити відповідальність за порушення норм, а також запровадити державний нагляд (контроль) у сфері комерційного обліку теплової енергії та води.

Законопроектом передбачено, що фінансування робіт із встановлення приладів комерційного обліку будинків, їх технічного обслуговування, періодичної перевірки та ремонту засобів вимірювальної техніки здійс-

нююється за рахунок коштів суб'єктів господарювання, яким належать, на підставі права власності або іншого речового права, системи централізованого теплопостачання, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення, інших джерел, не заборонених законодавством [20].

Згідно із чинним законодавством, засоби обліку можуть бути встановлені за кошти замовників будівництва нових будинків, фізичних осіб, об'єднань співвласників багатоквартирного житлового будинку, житлових кооперативів, управителів, виконавців послуги із централізованого опалення, теплопостачальних організацій, Державного бюджету України, місцевих бюджетів, коштів міжнародних фінансових організацій, кредитних ресурсів тощо [7, с. 45].

На сьогодні існує фінансова схема для закупівлі лічильників, запропонована фірмою "СЕМПАЛ". Це схема фінансового лізингу за закупівлею лічильників. При прийнятті рішення про обладнання будинку засобами обліку балансоутримувач будинку (юридична особа-покупець), ЗАТ КБ ПриватБанк та фірма "СЕМПАЛ" укладають тристоронній договір лізингу на придбання засобів обліку, після чого юридична особа робить авансовий платіж у розмірі 30% вартості обладнання на рахунок банку, а останній транзитом спрямовує кошти виробнику – фірмі "СЕМПАЛ" для виробництва та відвантаження продукції. Готова продукція відвантажується банку, який, у свою чергу, передає його покупцеві. При цьому право власності на обладнання залишається в банку. Наступний крок – це оплата банком залишку (70%) фірмі "СЕМПАЛ" за продукцію. При цьому покупцю надається можливість повертати банку залишок у розмірі 70% протягом 12 або 24 місяців. Після остаточного розрахунку покупця з банком право власності на обладнання переходить до покупця [12, с. 2].

При погашенні тіла кредиту за 12 місяців витрати – 1% при оформленні і 1% річних. При погашенні тіла кредиту за 24 місяці витрати – 1% при оформленні і 12% річних [12, с. 1].

IV. Висновки

Нормативно-правове врегулювання комерційного обліку води та теплової енергії в ЖКГ забезпечить створення реальних передумов для скорочення понаднормативних витрат енергоресурсів і води, скасування перекресного субсидування, оплати споживачами й суб'єктами господарювання лише фактично спожитих ресурсів та унеможливлення їх безкоштовного споживання.

Для запровадження обліку є необхідність усебічно врегулювати відносини у сфері ЖКГ щодо комерційного обліку на законодавчому рівні та розробити механізми його реалізації, а саме:

- порядок забезпечення комерційного обліку у сфері комунальних послуг;

- методичку комерційного обліку питної (холодної) та/або гарячої води, відведення стічних вод;
- методичку щодо визначення об'ємів питної (холодної), гарячої води, стічних вод та розміру плати у багатоквартирному будинку за послуги з централізованого водопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого водовідведення при наявності вузлів обліку.

Подальші дослідження, на нашу думку, мають бути спрямовані на наукове обґрунтування шляхів підвищення енергоефективності в ЖКГ за рахунок розроблення фінансових механізмів їх реалізації.

Список використаної літератури

1. Галузева програма енергоефективності та енергозбереження в житлово-комунальному господарстві на 2010–2014 рр. : Наказ Мінжитлокомунгоспу від 10.11.2009 р. – Київ : Мінрегіон, 2009. – 26 с.
2. Директива Європейського Парламенту та Ради № 2006/32/ЄС "Про ефективність кінцевого використання енергії та енергетичні послуги, а також про скасування Директиви Ради 93/76/ЄС" від 05.04.2006 р. // UA Офіційний вісник ЄС L 153/13 від 18.06.2010 / Матеріали Мінрегіону. – Київ : Мінрегіон, 2014. – 28 с.
3. Експертна робоча група вищого рівня з питань енергозбереження та енергоефективності в житлово-комунальному господарстві України, затверджена Віцепрем'єр-міністром України – Міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.05.2014 [Електронний ресурс] // Матеріали Мінрегіону України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/zhkh/reforma-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva/u-minregioni-obgovorili-konceptiyu-programi-pidtrimki-pidvischennya-energoefektivnosti-941747/>.
4. Енергетична ефективність будівель. Проект. Німецько-українське бюро співробітництва (GIZ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/enefcities/giz-cristiana-and-ima-2012-05co-meast1>.
5. Енергетична ефективність будівель. Проект. Німецько-українське бюро співробітництва (GIZ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eeib.org.ua/page/uk/>.
6. Енергозбереження в університетських містечках : посібник для студ. вищих закл. освіти / К. Р. Сафіуліна, А. Г. Колієнко, Р. Ю. Тормосов. – Київ : Поліграф плюс, 2010. – 328 с.
7. Звіт про результати огляду законодавства України стосовно засобів обліку та регулювання теплової енергії, яка постачається для потреб міського теплозабезпечення // Проект USAID "Реформа міського теплопостачання". "Юридична фірма "ЮрЕнергоКонсалтинг", 2009 /

- Матеріали Мінрегіону. – Київ : Мінрегіон, 2009. – 51 с.
8. Карп І. Н. Пути решения проблем коммунальной энергетики. / И. Н. Карп, Е. Е. Никитин // Житлово-комунальне господарство України. – 2011. – № 6 (39). – С. 16–22.
 9. Кравцова Л. В. Економічний механізм мотивації впровадження енергозберігаючих технологій у житлово-комунальне господарство : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.10.01 / Л. В. Кравцова ; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Харків, 2006. – 20 с.
 10. Лейтгеб К. Загальна політика розрахунків як основа для політики, пов'язаної з енергетичною ефективністю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.min-region.gov.ua/attachments/content-attachments/3469/pdf>.
 11. “Нафтогаз України” – про облік газу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/naftogaz_ukrayini_pro_oblik_gazu.html.
 12. Облаштування багатоквартирних будинків сучасними засобами обліку та регулювання теплової енергії / Н. І. Олійник // Тези до презентації ТЕО ; матеріали Мінрегіону. – Київ : Мінрегіон, 2014. – 3 с.
 13. Олійник Н. І. Енергоефективність в житлово-комунальному господарстві // Н. І. Олійник Інформаційно-аналітичні матеріали Мінрегіону до засідання колегії Мінрегіону (Львів 27 червня 2013 р.). – Київ : Мінрегіон, 2014. – 70 с.
 14. Олійник Н. І. Розвиток ринку житла в Україні: теорія та практика державного регулювання : монографія / Н. І. Олійник. – Київ : НАДУ, 2011. – 288 с.
 15. Олійник Н. І. Управління житлово-комунальним господарством у процесі ринкової трансформації економіки України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Н. І. Олійник ; Національна академія державного управління при Президентові України. – 2003, Київ. – 21 с.
 16. Олійник Н. І. Як держава опікується стимулюванням енергоефективних заходів у житловому фонді / Н. І. Олійник // Житлово-комунальне господарство. – 2011. – № 35.
 17. Правила користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України : Наказ Мінжитлокомунгоспу від 27.06.2008 р. № 190 // Матеріали Мінрегіону. – Київ : Мінрегіон, 2014. – 28 с.
 18. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25.03.2014 р. № 81 : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.04.2014 р. № 106 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 73.
 19. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 47. – Ст. 1899.
 20. Про житлово-комунальні послуги : Проект Закону України зареєстрований у Верховній Раді України від 29.08.2014 р. № 4563а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52066.
 21. Про засади функціонування ринку електричної енергії України : Закон України від 24.10.2013 р. № 663-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 47. – Ст. 1899.
 22. Про затвердження правил користування тепловою енергією : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2007 р. № 1198 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 77. – С. 10.
 23. Про затвердження Програми поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку витрачання та регулювання споживання води і теплової енергії на 1996–2002 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.1995 р. № 947 / Н. І. Олійник // Матеріали Мінрегіону. – Київ : Мінрегіон, 2014. – 24 с.
 24. Про комерційний облік природного газу : Закон України від 16.06.2011 р. № 3533-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 47. – Ст. 1899.
 25. Про облік ресурсів, постачання яких здійснюється населенню з використанням мережі : Проект Закону України зареєстровано у Верховній Раді України від 14.11.2008 № 3372 [Електронний ресурс] // Ліга закон. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF2LO00A.html.
 26. Про оснащення житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води і теплової енергії [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.06.2008 р. № 838-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/838-2008-p>.
 27. Продовжується робота щодо завершення обладнання підприємств теплокомуненерго приладами технологічного обліку відпуску теплової енергії [Електронний ресурс] // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/zhkh/teplopостachannya/prodovzhetsya-robotu-schodo-zavershennya-obladnannya-pidpriemstvteplokomunenergo-pri-ladami-tehnologichnogo-obliku-vidpusku-teplovoyi-energiyi/>.
 28. Проект Закону про комерційний облік теплової енергії, води та водовідведення у сфері комунальних послуг зареєстровано у Верховній Раді України від 21.11.2013 р. № 3670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49150.
 29. Проект Закону України про комерційний облік теплової енергії та води у сфері тепlopостачання, централізованого постачання холодної (питної) та гарячої води. – Київ : Мінрегіон, 2014. – 9 с.

30. Рівень оснащення підприємств водопровідно-каналізаційного господарства технологічними приладами обліку води та стоків, станом на 01.09.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/zhkh/vodopostachannya-ta-vodovidvedennya/riven-osnaschenosti-pidpriemstv-vodoprovodno-kanalizatsiy-nogo-gospodarstva-tehnologichnimi-priladami-obliku-vodi-ta-stokiv-stanom-603001/>.
31. Семчук Г. Комерційний облік теплової енергії та води забезпечить раціональне споживання ресурсів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/2968/>.
32. Стерн Н. Переход к низкоуглеродной экономике / Николас Стерн, Ерик Белглоф [Электронный ресурс] // Специальный доклад об изменении климата; Европейский банк реконструкции и развития. One Exchange Square London EC2A 2JN Соединенное Королевство. – Режим доступа: <http://www.ebrd.com/russian/downloads/research/transition/Trspr.pdf>.
33. Суходоля О. М. Енергоефективність економіки в контексті національної безпеки: методологія дослідження та механізми реалізації: монографія / О. М. Суходоля. – Київ: НАДУ, 2006. – 424 с.
34. Тот М. Наступні кроки заплановані в рамках проекту ЄБРР. Енергоефективність в житловому секторі України – політичний діалог: програмне забезпечення для розрахунків енергоефективності будівель [Електронний ресурс] / Майкл Тот, Клеменс Лейтеб. – Режим доступу: http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3469/_1.pdf.
35. Яцук П. В. Можливості врахування якісних показників у системах споживання теплової енергії [Електронний ресурс] / В. О. Яцук, П. В. Бугайцова // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Сер.: Автоматика, вимірювання та керування. – 2013. – № 753. – С. 74–79. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VNULP_2013_753_14.pdf.
36. DIRECTIVE 2002/91/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16.12.2002 on the energy performance of buildings". [Електронний ресурс] // Official Journal of the European Communities L1/65 4.1.2003. – Режим доступу: <http://www.webcitation.org/6HvP0Y3Bx>.
37. Tucker Bil Municipal Energy Reform Project / Overview-June 2014 / Chief of Party, USAID MER Project. Presentation materials of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and municipal economy of Ukraine. – 12 p.

Стаття надійшла до редакції 24.11.2014.

Вишняк И. О. Коммерческий учет в сфере предоставления коммунальных услуг

В статье проанализировано состояние обеспечения коммерческим учетом предоставления коммунальных услуг Украины. Сделан обзор законодательства Украины и Европейского Союза по обеспечению учета конечного потребления ресурсов в жилищно-коммунальном хозяйстве. Предложены пути совершенствования законодательства и реализации финансового механизма обеспечения коммерческим учетом.

Ключевые слова: энергосбережение, энергоэффективность, жилищно-коммунальное хозяйство, коммунальные услуги, конечное потребление энергии и ресурсов, коммерческий учет.

Vyshniak I. Commercial Account in the Provision of Municipal Services

The article analyzes the state of the commercial account of communal services in Ukraine. The author conducted a review of legislation of Ukraine and the European Union to secure a final accounting of resource consumption in housing. The article suggests ways to improve the legislation and implementation of the financial mechanism to provide commercial accounting.

Modern housing – a set of industries, providing support and maintenance of the housing stock of the country, providing services to the public and other consumers of water, gas, heat and power.

At the level of the European Union (hereinafter – EU) focuses on the issues of energy conservation and efficiency, and above all, the value of keeping the actual energy consumption.

EU countries take measures to directives that are implemented through national legislation to achieve these goals.

The experience of the EU commercial accounting of water, gas, heat and electricity is required for settlement by the appropriate utilities.

In terms of Ukraine's dependence on energy and constant rising cost of energy and its economy has become an urgent problem of providing a full account of commercial resources in housing

Reduce the actual energy consumption in residential buildings at the stage of final consumption by 15–20%, and in some cases up to 30% contributes to the implementation of metering devices.

Today in Ukraine at the legislative level issue remaining equipment housing measuring equipment in the provision of public services.

Therefore, the purpose of the article, reviewing legal support to commercial accounting.

Key words: energy conservation, energy efficiency, housing and utilities, utilities, final consumption of energy and resources, commercial accounting.

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

У статті розглянуто процеси розвитку геоінформаційних технологій як інструменту надання державних послуг у галузі земельних відносин. Проаналізовано публічно-кадастрові карти України й Російської Федерації. Визначено шляхи розвитку спектра застосування геоінформаційних систем як інструменту надання державних послуг.

Ключові слова: геоінформаційні технології, геоінформаційні системи, кадастрова карта, земельний кадастр, державні послуги, міжвідомча електронна взаємодія.

I. Вступ

Розвиток інформаційного суспільства зумовлює широку інформатизацію суспільно-державної взаємодії, зокрема, у сфері надання державних послуг у галузі регулювання земельних відносин. З набуттям чинності Закону України “Про Державний земельний кадастр” в Україні досить актуальним постає питання використання сучасних геоінформаційних технологій у процесах регулювання земельних відносин, надання якісних державних послуг і забезпечення інформаційною базою всіх зацікавлених осіб [13].

Проблеми сучасного розвитку геоінформаційних технологій і систем в Україні та в Російській Федерації предметно досліджували такі вчені, як: А. Євдокимов, В. Боклаг, А. Дубровський, А. Варламов, А. Карпик, А. Мерзляк та ін. [1; 3; 4; 5; 7]. Їх праці в основному базувалися на механізмах створення й управління такими системами.

У світовій практиці все більшого застосування набувають форми електронної взаємодії між органами влади та споживачами різного виду послуг, зокрема, електронний уряд.

II. Постановка завдання

Мета статті – відшукати нові форми практичного використання геоінформаційних систем і їх даних, які б сприяли спрощенню процедурних процесів державних послуг та усуненню факторів негативного впливу на прийняття управлінських рішень державними службовцями, що впливають на якість послуг і строки їх надання. Як основну інформаційну базу даних геоінформаційних систем запропоновано використовувати відомості з різних кадастрів, застосовуючи форми їх поєднання.

III. Результати

В управлінських процесах земельний кадастр може бути базовою основою для поєднання відомостей різних кадастрів. Існує безліч визначень поняття “земельний кадастр”, але, на нашу думку, найбільше сучасним умовам інформаційного забезпе-

чення системи надання державних послуг відповідає визначення земельного кадастру як геоінформаційної системи. П. Кулініч зазначає, що слід розмежовувати поняття земельного кадастру у вузькому й широкому розумінні. У вузькому розумінні земельний кадастр є книгою (реєстром) про предмети земельного оподаткування; у широкому – певною системою дій щодо обліку, опису та оцінки землі, які здійснюються державними органами з метою отримання відомостей про землі для впровадження земельного оподаткування та інших суспільних потреб [6].

А. Варламов і С. Гальченко стверджують, що державний земельний кадастр – це складна інформаційна система, яка вирішує різноманітні завдання в галузі земельних відносин на всіх адміністративно-територіальних рівнях (країна, регіон, край, область, муніципальне утворення). Обробка величезних масивів інформації щодо кожної земельно-кадастрової ділянки, контуру земельних угідь, господарської й адміністративної одиниці під силу тільки сучасним комп'ютерним системам та інформаційним технологіям [1; 3; 4; 5; 7].

Законодавчо в Україні встановлено, що Державний земельний кадастр – це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження в їх використанні, а також дані про кількісні та якісні характеристики земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [13].

Досить важливим моментом ведення єдиного Державного земельного кадастру є потреба у використанні різноманітних відомостей. Наприклад, при формуванні та веденні містобудівного кадастру застосовувати дані інших кадастрів природних ресурсів (водного, лісового, родовищ корисних копалин тощо) і навпаки. Питання поєднання певних відомостей містобудівного кадастру і кадастрів природних ресурсів у одній геопросторовій системі як на технічному, так і на

законодавчому рівні в Україні не вирішено та вимагає певного розвитку й урегулювання.

Спектр застосування геоінформаційних систем з такими відомостями в державному та муніципальному управлінні може бути досить широким. Наявність такої інформаційно-довідкової просторової бази даних дає змогу не тільки надавати різні послуги, а й може сприяти управлінню інфраструктурою населених пунктів, застосовуватися в таких галузях, як економіка, оборона, транспорт, картографія, метеорологія, екологія, транспорт, землевпорядкування, містобудування тощо.

Яскравим прикладом уже створеної й працюючої геоінформаційної системи в землеустрої є публічна кадастрова карта України, функціональність якої дає можливість використовувати її для надання державних послуг при регулюванні земельних відносин. Це може бути не тільки отримання певної інформації, а й реальний перехід до світової практики надання електронних державних послуг, що дасть змогу підвищити гарантії прав власності на землю, істотно скоротити терміни проведення операцій із землею й нерухомістю, зменшить витрати та час одержувачів послуг.

В Україні в користувачів інтернет-ресурсами з'явилася можливість доступу до публічної кадастрової карти України, практичне застосування якої обмежено використанням лише для перегляду [2]. Зараз державні органи, що мають повноваження й права регулювання земельних відносин, ведуть формування електронної бази даних Державного земельного кадастру та публічної кадастрової карти України. Цей процес потребує вдосконалення, певного часового періоду й підкріплення державним фінансуванням.

Публічна кадастрова карта України представлена Державним агентством земельних ресурсів України та функціонує з 01.01.2013 р. Її основою (базові шари) зараз є: оглядова карта, карта масштабу 1:1000000 і ортофотоплани. Слід зазначити, що наявність об'єктів нерухомого майна відображено лише на ортофотопланах, проте це фотографічний план місцевості, зафіксований у певний час. Тобто не передбачено трансформацію відображення об'єктів нерухомості, які в майбутньому можуть бути збудовані або демонтовані з урахуванням генеральних планів забудови населених пунктів. Не відображено такі важливі елементи, як межі зон земель з особливим або обмеженим режимом діяльності (водоохоронні зони та прибережно-захисні смуги річок і морів, межі об'єктів природно-заповідного та лісового фонду, зони рекреації тощо). Це призводить до відсутності інформаційного поля про обмеження й перспективу використання земель майже всіх категорій. Тому подальший розвиток публічної кадастрової карти України та наповнення її даними повинно здійснюватися із зазначенням вищенаведених елементів.

Про проблеми ведення Державного електронного земельного кадастру в Україні свідчить і таке. Кількість громадян, які відповідно до земельного законодавства України набули право на земельну частку (пай) і яким видано відповідні сертифікати, становить 6,87 млн громадян. Станом на 01.03.2003 р. замінили сертифікати та отримали державні акти на право приватної власності 3,17 млн громадян (47,2%). Усі ці документи видані без проведення топографо-геодезичних робіт і винесення земельних ділянок у натуру (на місцевість), їх реєстрація проводилася в ручному режимі на паперових носіях. Внесення їх до бази даних електронної системи державного земельного кадастру можливе лише за кошти громадян при виконанні певних операцій із землею. Враховуючи наявність мораторію на відчуження земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва (паїв), база даних наповнюється лише у випадках оформлення громадянами спадкових прав на земельні ділянки. Із цього випливає, що величезна кількість земельних ділянок, які перебувають у приватній власності громадян, не відображена в Державному електронному кадастрі й, відповідно, на публічній кадастровій карті України.

У 2014 р. Державним земельним агентством України задекларовано плани з надання адміністративних послуг у режимі онлайн, де всі зацікавлені особи в недалекому майбутньому зможуть отримувати витяги з Державного земельного кадастру з певною інформацією про земельні ділянки [14]. Слід зазначити, що лише з липня 2013 р. в Україні почався процес упровадження пілотного проекту надання державних послуг у галузі земельних відносин через Центр надання адміністративних послуг у м. Рівне Рівненської області. Серед цих послуг – надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі виписок, які містять певні відомості про земельні ділянки та обмеження в їх користуванні, видача викопювань з кадастрової карти та іншої картографічної документації. Упровадження цього проекту можна назвати першим етапом переходу до надання державних послуг у режимі онлайн на території України. Але організація системи надання аналогічних послуг в інших областях України також вимагає повної трансформації.

Надання державних послуг безпосередньо територіальними органами Державного земельного агентства України сьогодні призводить до таких негативних наслідків: порушення в дотриманні строків надання послуг; неаргументовані відмови в їх отриманні; стягнення законодавчо необґрунтованої плати за послуги; викривлення даних і відомостей про землі тощо. Організація надання державних послуг через центри надання адміністративних послуг на всій території України частково знизить їх дію.

Другим етапом переходу до надання державних послуг у режимі онлайн повинна стати трансформація сервісу “Публічно кадастрова карта України” від інформаційно-довідкового характеру до інтерактивного, коли зацікавлені в державних послугах особи, крім можливості переглядати інформацію про земельний фонд України, матимуть змогу отримати вищезазначені послуги безпосередньо через портал в онлайн-режимі. Це дасть змогу потенційним власникам і користувачам земельних ділянок оперативно отримувати необхідну інформацію для планування своєї господарської діяльності, буде сприяти реальній оцінці землі й значно підвищить якість послуг у цій галузі.

У практичному застосуванні геоінформаційних систем при наданні послуг у галузі земельних відносин корисним може бути досвід Росії. Провівши аналіз рівня наповненості даними публічної кадастрової карти Російської Федерації, можна зробити висновок, що спектр використаних даних і відомостей про землі значно вищий, ніж на відповідній карті України. У межах ведення публічної кадастрової карти Росії передбачено облік об’єктів нерухомості, тобто відображаються не тільки межі земельних ділянок, а й конфігурація будівель і споруд. Як зазначено в довідковому розділі порталу послуг, публічна кадастрова карта Росії – це довідково-інформаційний сервіс для надання користувачам відомостей Державного кадастру нерухомості на території Російської Федерації [12].

Сервіс пропонує користувачам зручні інструменти для роботи з картою, отримання відомостей з Державного кадастру нерухомості, пошук об’єктів нерухомості та одиниць кадастрового поділу, відомостей про територіальні зони, зони з особливими умовами використання територій, про адміністративно-територіальний поділ Російської Федерації. Крім того, користувач може отримати інформацію у підрозділах територіального органу Росреєстру, що обслуговують об’єкти нерухомості. Сервіс публічної кадастрової карти Росії відкрито 01.03.2010 р. Він більш насичений базою даних, і можна стверджувати, що інформаційний рівень публічної кадастрової карти Росії значно вищий за аналогічний проект в Україні.

На законодавчому рівні забезпечення ведення кадастрового обліку з використанням геопросторових систем у Російській Федерації закріплено більш широкими нормами. Згідно з п. 4 ст. 13 Федерального закону “Про державний кадастр нерухомості”, орган кадастрового обліку веде кадастрові карти, призначені для використання необмеженим колом осіб – публічної кадастрові карти, які підлягають розміщенню на офіційному веб-сайті органу обліку в мережі Ін-

тернет [8]. Склад відомостей публічних кадастрових карт визначено наказом Мінекономіки Російської Федерації “Про встановлення переліку видів та складу кадастрових карт” від 19.10.2010 р. № 416 [11]. Тож можна відзначити таке: певна практика поєднання різних видів кадастрів існує і вже реально втілена у відносини органів влади з користувачами державних послуг.

IV. Висновки

На сьогодні в Україні на державному рівні не визначено завдання подальшого розвитку й застосування такої геоінформаційної системи, як публічна кадастрова карта України, в ролі інструменту надання державних послуг. При цьому необхідно акцентувати на тому, що подальший напрям розвитку таких геоінформаційних систем, як публічна кадастрова карта, має реалізовуватися шляхом трансформації оглядових варіантів у форму широкого практичного використання державними та муніципальними органами в процесах надання електронних державних послуг у сфері земельних відносин, при реєстрації майнових прав на землю та об’єктів нерухомості, кількісного та якісного обліку земель, контролю за їх використанням, в оподаткуванні землі та нерухомого майна тощо. Важливо те, що процеси обліку, обігу земель та нерухомості тісно пов’язані між собою, оскільки вони є об’єктами ринкової привабливості. Законом України “Про державну реєстрацію майнових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” визначено таке: “Нерухоме майно – земельні ділянки, а також об’єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення” [14].

Поєднання відповідних даних про земельні ділянки та об’єкти нерухомого майна в одній геоінформаційній системі, за умови їх повної достовірності, дає можливість органам влади, розпорядникам землі, нотаріусам, які здійснюють відповідні нотаріальні дії, державним реєстраторам майнових прав на нерухоме майно та землю мати достовірну інформацію, а також надавати в стислі терміни якісні послуги зацікавленим особам, уникати порушень і зловживань при регулюванні земельних відносин, при здійсненні відповідних операцій і процедур.

У свою чергу, надання права доступу до таких систем та користування даними державного земельного кадастру в режимі читання інформації працівникам органів, що здійснюють контроль у сфері земельних відносин в агропромисловому комплексі, органам податкового контролю та іншим зацікавленим особам, дасть можливість значно скоротити час на збір інформації про власників і користувачів землі, об’єкти нерухомості шляхом надання запитів, що забезпечить підвищення ефективності контрольних

заходів та інших операцій з нерухомістю. Так, ст. 38 Закону України “Про державний земельний кадастр” передбачає надання доступу до Державного земельного кадастру банкам, центральному органу виконавчої влади, який здійснює державний контроль за використанням і охороною земель, особам, які в установленому законом порядку включені до Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників та Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів, які отримали ліцензії на проведення землеоціночних робіт та земельних торгів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [13].

На сьогодні відповідний порядок в Україні відсутній, а необхідна інформація отримується з різних джерел шляхом обміну даних за допомогою запитів, отримання довідкової інформації, різноманітних взаємних звірок. При цьому повна картина ситуаційного землекористування як в цілому по країні, так і в розрізі адміністративно-територіальних одиниць різного рівня відсутня. Це призводить до спотворення даних і, як наслідок, у першу чергу, страждає одержувач різних державних послуг.

Звертаючись до досвіду Російської Федерації, можна зазначити, що на законодавчому та технічному рівні процедура електронного обміну різноманітною інформацією, у тому числі кадастровою, врегульована і практично застосовується. Федеральним № 210-ФЗ “Про організацію надання державних та муніципальних послуг” законом від 27.07.2010 р. закріплено поняття “міжвідомча інформаційна взаємодія” [10]. Постановою Уряду РФ від 08.09.2010 р. № 697 затверджено Положення про єдину систему міжвідомчої електронної взаємодії [9]. Ця система надає змогу органам влади всіх рівнів в електронному вигляді обмінюватися даними, необхідними для надання державних і муніципальних послуг їх споживачам.

Таким чином, можна стверджувати, що сучасні геоінформаційні технології та системи в галузі державного управління земельними ресурсами й ведення різних електронних кадастрів повинні розвиватися шляхом переходу від оглядових варіантів до систем, які будуть безпосередньо використовуватися в процесах повної зворотної взаємодії державних і муніципальних органів влади із споживачами послуг. На нашу думку, земельний кадастр може бути базовою основою для поєднання відомостей різних кадастрів і стати повною інформаційною базою даних при наданні державних електронних послуг у сфері земельних відносин, а також використовуватися в інших сферах управлінської діяльності.

Використання в Україні міжнародного досвіду, у тому числі російського, у частині законодавчого забезпечення й практичного впровадження геоінформаційних технологій і систем, міжвідомчої інформаційної взаємодії, а

також розвиток напряму надання онлайн-послуг у відносинах між суб'єктами надання державних послуг та об'єктами їх отримання, дасть можливість значно підвищити якість послуг і знизити рівень ризиків прояву корупції в державних і муніципальних органах.

Особливу увагу на державному рівні необхідно приділити організації процесу підготовки кваліфікованих кадрів – проєктувальників кадастрових геоінформаційних систем на базі спеціальності “Геоінформаційні системи і технології” з поглибленим вивченням іноземного досвіду в цій галузі. Такі фахівці зможуть забезпечити подальший розвиток геоінформаційних технологій і трансформацію геоінформаційних систем в інструмент реалізації державних повноважень шляхом надання електронних державних послуг у галузі земельно-майнових відносин.

Список використаної літератури

1. Варламов А. А. Земельный кадастр : учебник и учеб. пособ. для студентов высш. учеб. заведений / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. – Москва : КолосС, 2006. – Т. 6. Географические и земельные информационные системы. – 400 с.
2. Державне агентство земельних ресурсів України : офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/index>.
3. Дубровский А. В. Компьютерные технологии в землеустройстве и земельном кадастре : практикум / А. В. Дубровский. – Новосибирск : СГГА, 2009. – Ч. 1. Методика создания геоинформационного пространства объектов недвижимости. – 48 с.
4. Євдокімов А. А. Геоінформаційні технології грошової оцінки земель населених пунктів / А. А. Євдокімов, С. В. Журавлева // Восточно-Европейский журнал передовых технологий. – 2011. – Вып. 2/4 (50). – С. 56–59.
5. Карпик А. П. Методологические и технологические основы геоинформационного обеспечения территорий / А. П. Карпик. – Новосибирск : СГГА, 2004. – 250 с.
6. Кулинич П. Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади [Електронний ресурс] / П. Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2005. – № 5. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2001>.
7. Мерзляк А. В. Земельний кадастр у структурі державного управління земельними ресурсами : монографія / А. В. Мерзляк, В. А. Боклаг. – Запоріжжя : КПУ, 2008. – 100 с.
8. О государственном кадастре недвижимости: федер. закон Российской Федерации от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.referent.ru/1/205974>.

9. О единой системе межведомственного электронного взаимодействия: постановление Правительства Российской Федерации от 08.10.2010 г. № 697 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base-garant.ru/199319/>.
10. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный Закон Российской Федерации от 27.07.2010 р. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://to35.minjust.ru/node/2935>.
11. Об установлении перечня видов и состава сведений кадастровых карт: приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 19.10.2010 г. № 416 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.to23.rosreestr.ru/blanks/documents/2246065/>.
12. Портал послуг: публічна кадастрова карта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://maps.rosreestr.ru/PortalOnline/>.
13. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.
14. Про державну реєстрацію майнових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
15. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid>.

Стаття надійшла до редакції 25.11.2014.

Козаченко Н. Н. Информационное обеспечение деятельности по предоставлению государственных услуг в области земельных отношений

В статье рассмотрены процессы развития геоинформационных технологий как инструмента оказания государственных услуг в области земельных отношений. Проанализированы публично-кадастровые карты Украины и Российской Федерации. Определены пути развития спектра применения геоинформационных систем как инструмента оказания государственных услуг.

Ключевые слова: геоинформационные технологии, геоинформационные системы, кадастровая карта, земельный кадастр, государственные услуги, межведомственное электронное взаимодействие.

Kozachenko N. Informational Support of Activity of Rendering Public Services in Sphere of Land Relations

This article researches the processes of development of geoinformation technologies as a tool for public services in the field of land relations.

A comparative analysis of public cadastral maps of Ukraine and The Russian Federation identified areas of improvement their database.

The level of legislative support maintaining cadastral systems using geospatial systems and processes of sharing information by authorities in Ukraine and Russia was analysed.

Ways of spectrum use development of geographic information systems as a tool of public services in areas such as economics, defense, transportation, cartography, meteorology, ecology, transport, land management, urban planning and so on – were defined.

It was offered to:

combine the information of other cadastres on the basis of land cadastre (water, forest, mineral deposits, etc.). This will enable to become a complete information database for electronic services in land relations sphere and other areas of public relations;

transform Informational electronic service “Public cadastral map of Ukraine” into interactive with the features of providing services directly through the on-line portal and the feedback interaction between state and municipal governments and consumers of services;

establish a process of preparation of qualified staff by higher education institutions of Ukraine – designers of cadastral geographic information systems based on the specialty “Geographic Information Systems and Technologies” with in-depth study of foreign experience in this field.

Key words: geoinformation technologies, geoinformation systems, cadastral maps, land cadastre, public services, interagency electronic interaction.

УДК 351.82

К. В. Пастух

аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто наукові підходи до визначення основних категорій реалізації державної регіональної економічної політики, досліджено науково-теоретичні засади реалізації державної регіональної економічної політики. Розвинуто визначення основних категорій реалізації державної регіональної економічної політики.

Ключові слова: регіон, державна економічна політика на регіональному рівні, реалізація державної економічної політики на регіональному рівні.

I. Вступ

У сучасних умовах Україна та більшість країн світу проводять державну економічну політику, спрямовану на розвиток господарства регіонів. Реалізація цієї політики сприяє економічному розвитку регіонів та держави. Для зміцнення ролі нашої держави в глобальному економічному просторі країні потрібна ефективна реалізація державної економічної політики регіонального розвитку. Тому для вирішення актуальної наукової проблеми напрямом теоретичного дослідження нами обрано реалізацію державної економічної політики на регіональному рівні.

Висвітленню державно-управлінських проблем регіонального рівня в контексті реалізації державної економічної політики присвячено значну кількість публікацій. Проблеми реалізації державної економічної політики на регіональному рівні досліджували такі вчені, як: А. Бебело [1], О. Беляєв [1], О. Бобровська [2], З. Варналій [3], В. Воротін [3], М. Діба [1], С. Дорогунцов [7], В. Лагутін [11], М. Латинін [4], В. Куйбіда [3], В. Міщенко [13], В. Решетило [16] та ін. Однак поза увагою науковців залишається визначення певних ознак, якими повинна володіти така реалізація, що зумовлює актуальність дослідження та має науково-практичне значення.

II. Постановка завдання

У дослідженні необхідно визначити основні поняття, які становлять науково-теоретичну основу реалізації державної регіональної економічної політики; узагальнити наукові підходи до неї.

Мета статті – визначити сутність наукових підходів до реалізації державної регіональної економічної політики.

III. Результати

У словнику-довіднику з Державного управління зазначено, що вплив держави на економічну систему спрямований на досягнення цілей економічної політики [6]. Задля їх досягнення потрібно дотримуватися відпо-

відних принципів, на яких має бути побудована її реалізація.

Аналіз принципів державної економічної політики на регіональному рівні, які визначені в нормативно-правовій базі України, наукових працях, свідчить про відсутність єдності думки щодо їх виокремлення, що потребує подальшого уточнення та конкретизації. Це ми пояснюємо різними підходами науковців до визначення поняття “реалізація державної економічної політики на регіональному рівні”, “державна економічна політика на регіональному рівні” та “регіон”.

На підставі нормативно-правової бази України наведемо тлумачення категорії “регіон”. Відповідно до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”, регіон – *територія Автономної Республіки Крим, області, міста Київ та Севастополь* [15]. Відповідно до Закону України “Про засади державної мовної політики”, регіоном є *окрема самоуправна адміністративно-територіальна одиниця*, що може складатися з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села [14]. Згідно із Наказом Міністерства економіки України “Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання”, регіон – *це суб'єкт системи адміністративно-територіального устрою* – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь [12].

У довідковій літературі з державного управління можна побачити різні трактування категорії “регіон”. У словнику-довіднику з державного управління та державної служби регіон визначено як *територію країни* зі специфічними природно-кліматичними, економічними умовами, характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил з урахуванням демографічних, історичних, соціальних особливостей, розвиток якої здійснюється на основі законів національної економіки та регіональних завдань, унаслідок чого формуються регіональні економічні від-

носини [6]. В енциклопедичному словнику з державного управління регіон у найзагальнішому розумінні подано: по-перше, як цілісне *природно-територіальне або природно-соціальне об'єктивне утворення*, у межах якого відбувається взаємодія та взаєморозвиток усіх природних та соціально-економічних об'єктів і процесів, ареал якого визначається відповідно до певних цілей – економічних, природних, демографічних тощо; по-друге, як *політико-адміністративне суб'єктивне утворення*, в межах якого всі процеси не можуть відбуватися без чіткої координації та управління – одиниця адміністративно-територіального поділу країни. Регіон як *об'єкт державного управління* – це основна складова державного територіального устрою країни, що визначена єдиною державною політикою регіоналізму, має соціально-економічну самодостатність, певну цілісність, організаційно-функціональну відокремленість, своє ядро – регіональний центр, систему органів публічної влади, власний бюджет і обов'язково характеризується наявністю специфічної свідомості регіональної спільноти [8].

По-різному тлумачать регіон сучасні науковці в галузі державного управління. З. Варналій, В. Воротін, В. Куйбіда та інші визначають регіон як *цілісну, складну систему* з відповідними соціально-політичними й економічними процесами, наявними об'єктами та суб'єктами управління [3]. Дуже змістовним є визначення регіону, наведене В. Мамонвою. Вона розуміє його як *адміністративно-територіальну одиницю* субнаціонального рівня, утворену в законодавчому порядку з урахуванням історичних, політичних, соціальних, культурних особливостей з метою здійснення державної політики та реалізації спільних інтересів населення, що забезпечуються діяльністю територіальних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [9].

Проаналізувавши підходи науковців різних галузей знань до тлумачення поняття “регіон”, ми дійшли висновку щодо відсутності єдності думок.

За результатами наукових пошуків ми вважаємо за потрібне розуміти категорію “регіон” як *територію* Автономної Республіки Крим, *областей*, міст Києва та Севастополя.

Зроблені нами висновки в попередніх дослідженнях дають змогу при вживанні державної економічної політики на регіональному рівні розуміти цілеспрямовану діяльність держави в економічній сфері на регіональному рівні для стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіонів, раціонального використання ресурсів, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпе-

ки та вдосконалення територіальної організації суспільства.

Визначивши поняття “регіон” та “державна економічна політика на регіональному рівні”, з'ясуємо сутність поняття *реалізації державної економічної політики на регіональному рівні*.

В. Лагутін вважає реалізацію державної регіональної економічної політики процесом використання технологічних заходів, методів управління, зумовлених необхідністю здійснення політичних цілей та рішень. Реалізація вказаної політики, зауважує він, потребує роботи з групами інтересів, які виграють або програють у випадку втілення політичних рішень для отримання їх максимальної підтримки [11, с. 19–21]. “Реалізація регіональної економічної політики, – пише В. Міщенко, – передбачає ефективне управління на основі узгоджених спільних дій органів влади, населення та господарюючих суб'єктів, а також організацію постійного моніторингу, контролю за ходом рішень поставлених доведення їх результатів до відома населення території” [13, с. 76–77]. О. Беляєв, А. Бебело, М. Діба визначили реалізацію державної економічної політики як постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, в якому беруть участь різні органи державної влади, інститути цивільного суспільства [1].

Існують різні підходи до визначення процесу реалізації державної економічної політики.

Згідно з першим підходом, реалізація розглядається як *лінійний процес*. При цьому основними умовами успішного виконання є: конкретні цілі діяльності та стандарти виконання функцій; наявність різних ресурсів; ефективні організаційні структури; розроблені правила, процедури, інструкції, що координують і регламентують діяльність організацій; розвинені комунікації, система координації діяльності різних структур, залучених до процесу здійснення політики; мотивований і кваліфікований персонал.

Згідно із другим підходом, реалізація державної економічної політики розглядається як *комплекс дій*. Тут мається на увазі комплекс дій різних державних структур, пов'язаних з адаптацією всіх учасників до умов і завдань, які доводиться розв'язувати протягом здійснення політики.

Третій підхід до реалізації державної економічної політики розглядає реалізацію як *діяльність за певними правилами*. При цьому визначені на початку правила можуть бути як формальними, так і неформальними. Також на основі накопиченого досвіду вони можуть формуватися учасниками здійснення цієї політики.

Реалізація державної економічної політики на регіональному рівні повинна володіти певними ознаками, такими як: інструменти та методи реалізації; технологія реалізації, яка покликана впорядкувати ці інструменти та

методи для досягнення цілей політики; моніторинг. Далі розглянемо сутність цих ознак.

О. Бобровська зазначає, що арсенал важелів впливу на хід реалізації регіональної економічної політики створює умови для досягнення цілей [2]. На думку В. Решетилло, для реалізації регіональної економічної політики потрібно мати необхідні інструменти (політичні та економічні) та, безумовно, методи їх використання [16].

Вивчення довідкової та наукової літератури дає змогу під *методами державної економічної політики на регіональному рівні* розуміти способи впливу на діяльність економічних суб'єктів з метою створення умов, необхідних для її забезпечення.

Під *інструментами державної економічної політики на регіональному рівні* ми розуміємо конкретні дії, засоби, за допомогою яких здійснюється вплив на соціально-економічні процеси.

Проведені нами раніше дослідження, в яких розкрито підходи до класифікації методів та інструментів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, аналіз наукової літератури [1; 7; 16] дають змогу виділити класифікаційні ознаки методів та інструментів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.

За характером впливу на соціально-економічні процеси виділяють методи прямого впливу (прямі) та опосередкованого впливу (непрямі) на соціально-економічні процеси; за направленистю впливу на соціально-економічні процеси – адміністративні та економічні методи.

Метод, який є комплексом обов'язкових для виконання суб'єктами господарювання розпоряджень, вимог органів державної влади (заходи заборони, дозволу, примусу), називають методом прямого впливу на соціально-економічні процеси (адміністративний). Метод опосередкованого впливу на соціально-економічні процеси (економічний) є сукупністю опосередкованих засобів впливу держави за допомогою системи як економічних, так і правових методів, завдяки створенню фінансових, матеріальних стимулів, які впливатимуть на інтереси суб'єктів економічної діяльності, та створенню законодавчої бази, що регламентуватиме діяльність цих суб'єктів, визначатиме правовий простір.

Методи прямого та опосередкованого впливу на соціально-економічні процеси реалізуються за допомогою *інструментів* (або важелів впливу) державної економічної політики на регіональному рівні, які за характером і масштабами впливу на мету поділяються на: інструменти прямої та опосередкованої дії (адміністративні та економічні); сукупні та окремі.

Серед адміністративних інструментів (прямі дії) виділяють державне замовлення; державний контракт; ліцензуванні квотування;

патентування; надання субсидій, субвенцій, дотацій, податки; фіксовані ціни; тарифи; валютні курси. Треба зазначити, що такі інструменти є обов'язковими для виконання. Економічними інструментами (непрямої дії) є важелі бюджетно-податкової, грошово-кредитної політики; планування, програмування, прогнозування; дія державного сектора економіки. Також виділяють сукупні (система показників, які застосовуються до основних цілей, наприклад, податкова, бюджетна, кредитна політика) та окремі (один із показників системи, наприклад, відсоткова ставка) інструменти. Варто зазначити, що за допомогою інструментів прямої та непрямої дії забезпечується досягнення цілей і реалізація напрямів державної економічної політики на регіональному рівні.

Сукупність заходів, інструментів під час реалізації державної економічної політики на регіональному рівні утворює механізм державного впливу на економіку. Від визначення конкретних засобів, механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні залежить ефективність реалізації такої політики.

Механізм реалізації державної регіональної економічної політики розуміють як систему конкретних економічних важелів, організаційно-економічних засобів, за допомогою яких здійснюється державний вплив на просторову організацію суспільства, забезпечується соціально-економічний розвиток регіонів, удосконалюється структура їхнього господарського комплексу [7].

Вибір конкретного механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні залежить від складу заходів політики. Треба звернути увагу на те, що механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні поєднує систему прямих і непрямих методів. Упорядкування застосування методів та інструментів здійснюється завдяки технології реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.

Далі зупинимось на технології реалізації державної економічної політики *на регіональному рівні*, під якою будемо розуміти сукупність різних процесів.

Управлінський цикл передбачає послідовне виконання всіх функцій управління: планування і прогнозування; прийняття рішень; організація та координація; оцінювання результатів [17]. Концепція державної економічної політики на регіональному рівні заснована на аналізі: стану економіки; цілей; відповідності інтересам системи застосування інструментів державного регулювання. На основі вказаного, здійснених нами узагальнень у попередніх дослідженнях, виділимо такі етапи формування та реалізації державної економічної політики на регіональному рівні (див. рис.).

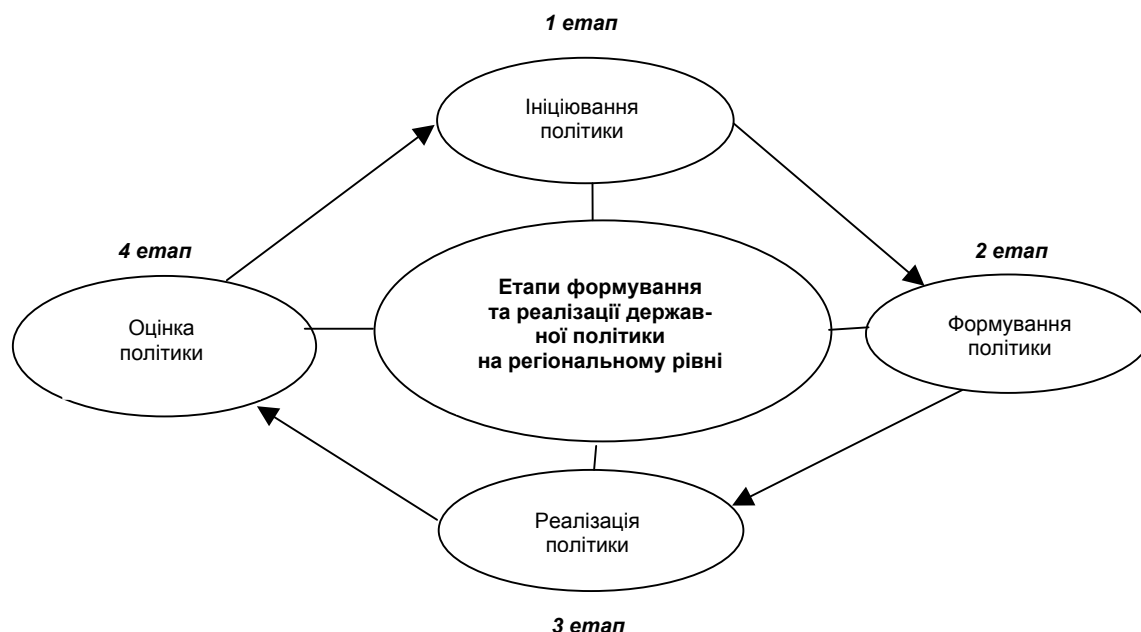


Рис. Етапи формування та реалізації державної економічної політики на регіональному рівні

Етапами формування та реалізації державної економічної політики на регіональному рівні є: ініціювання політики – визначення суспільних проблем і цілей політики; формування політики – розробка та легітимація політики; реалізація політики – здійснення і моніторинг політики; оцінювання політики – оцінювання та коригування політики.

На сьогоднішній день формування нормативно-правової бази реалізації державної

економічної політики на регіональному рівні в Україні є відсутність однозначного наукового обґрунтування та законодавчого закріплення процесів формування й реалізації державної економічної політики на регіональному рівні. Для розуміння процесів, які відбуваються під час формування та реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, пропонуємо визначити їх зміст у таблиці.

Таблиця

Зміст процесів формування та реалізації державної економічної політики на регіональному рівні

№	Назва процесу	Зміст процесу державної економічної політики на регіональному рівні
1	Ініціювання державної економічної політики на регіональному рівні	– аналіз економічного стану регіону; – визначення суспільних проблем та цілей політики
2	Формування державної економічної політики на регіональному рівні	– визначення завдань, основних напрямів політики; – визначення конкретних заходів щодо реалізації різних напрямів політики; – організація затвердження, легітимація організаційно-розпорядчих документів щодо реалізації політики
3	Реалізація державної економічної політики на регіональному рівні	– організація виконання заходів політики; – визначення необхідних впливів, їхнє узгодження, затвердження й застосування; – здійснення моніторингу
4	Оцінка державної економічної політики на регіональному рівні	– оцінювання результатів політики; – прийняття рішень про необхідність коригування політики

Отже, реалізація державної економічної політики на регіональному рівні починається після затвердження й легітимації організаційно-розпорядчих документів щодо реалізації такої політики.

Далі розглянемо *моніторинг* як одну з важливих ознак, якою повинна володіти реалізація державної економічної політики на регіональному рівні. В енциклопедії з державного управління моніторинг подано як “постійне спостереження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності очікуваному чи попереднім припущенням” [10, с. 396]. Моніторинг у державному управлінні розуміють як “систематичне зби-

рання інформації з метою спостереження та контролю за розвитком певної сфери державного управління, що сприяє виробленню довгострокової стратегії її розвитку, налагодженню взаємодії між центральною владою та регіонами” [10, с. 399].

Результати проведеного нами дослідження дають змогу визначити реалізацію державної економічної політики на регіональному рівні як процес досягнення діяльності держави в економічній сфері на регіональному рівні для досягнення поставлених завдань.

IV. Висновки

Проведене дослідження дає можливість зробити висновок, що сьогодні відсутність

загальноприйнятих визначень понять “регіон”, “державна економічна політика на регіональному рівні” викликає труднощі у визначенні поняття “реалізація державної економічної політики на регіональному рівні”. Існують різні підходи до розуміння реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, згідно з якими вона розглядається як: лінійний процес; комплекс дій; діяльність за певними правилами. Аналіз сутності ознак реалізації державної економічної політики на регіональному рівні дає підстави стверджувати, що цей процес здійснення діяльності держави в економічній сфері на регіональному рівні задля досягнення поставлених завдань має здійснюватися комплексно, для чого потрібні відповідні механізми. Предметом наукових пошуків повинні стати теоретичні засади механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, аналіз сучасного стану їх функціонування та формулювання практичних рекомендацій щодо їх удосконалення.

Список використаної літератури

1. Беляєв О. О. Економічна політика : навч. посіб [Електронний ресурс] / О. О. Беляєв, А. С. Бебело, М. І. Діба та ін. – Київ : КНЕУ, 2004. – 287 с. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/12461220/ekonomika/ekonomichna_politika.
2. Бобровська О. Ю. Консолідована економічна політика як чинник сталого розвитку регіону [Електронний ресурс] / О. Ю. Бобровська // Державне будівництво. – 2014. № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db-2014-1/index.html>.
3. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / З. С. Варналій, В. С. Воротін, В. С. Куйбіда та ін. ; за ред. З. С. Варналія. – Київ : НІСД, 2007. – 768 с.
4. Державне регулювання економічних відносин в умовах глобалізації : монографія / М. А. Латинін, Т. М. Лозинська, С. В. Майстро та ін. ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. М. А. Латиніна. – Харків : ХарPI-НАДУ “Magistr”, 2011. – 276 с.
5. Державне управління та державна служба : словник-довідник / укл. О. Ю. Оболенський. – Київ : КНЕУ, 2005. – 480 с.
6. Державне управління : словник-довідник / укл. В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, Т. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Е. Штика ; за заг. ред. В. М. Князева. В. Д. Бакуменка. – Київ : УАДУ, 2002. – 228 с.
7. Дорогунцов С. І. Розміщення продуктивних сил України : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / С. І. Дорогунцов, Ю. І. Пітюренко, Я. Б. Олійник та ін. – Київ : КНЕУ, 2000. – 364 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / укл. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : ПАДУ, 2010. – 820 с.
9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 5. Територіальне управління / навч.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова. О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнцова. – 408 с.
10. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 2. Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішний (співголова) та ін. – 692 с.
11. Лагутин В. Д. Экономическая политика государства: сущность, этапы, механизмы / В. Д. Лагутин // Економічна теорія. – 2006. – № 4. – С. 16–26.
12. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання [Електронний ресурс] : Наказ міністерства економіки України від 04.12.2006 р. № 367. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printablearticle?artid=92210>.
13. Мищенко В. В. Государственная региональная экономическая политика : учеб. пособ. / В. В. Мищенко. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2009. – 188 с.
14. Про засади державної мовної політики : Закон України від 03.07.2012 р. № 5029-VI // ВВР України. – 2013. – № 23. – Ст. 218.
15. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // ВВР України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
16. Решетило В. П. Синергия становления и развития региональных экономических систем : монография / В. П. Решетило ; Хар. нац. акад. город. хоз-ва. – Харьков, 2009. – 218 с.
17. Старцев Я. Ю. Система государственного управления: политический анализ : учеб. пособ. / Я. Ю. Старцев. – Екатеринбург, 2001. – 288 с.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2014.

Пастух Е. В. Научные подходы к реализации государственной региональной экономической политики

В статье рассмотрены научные подходы к определению основных категорий реализации государственной региональной экономической политики, исследованы научно-теоретические

основы реализации государственной региональной экономической политики. Получило развитие определение основных категорий реализации государственной региональной экономической политики.

Ключевые слова: регион, государственная экономическая политика на региональном уровне, реализация государственной экономической политики на региональном уровне.

Pastukh K. Some Scientific Approaches to State Regional Economic Policy Realization

Scientific and theoretical bases of state regional economic policy realization have been a point of many rescarches but some scientific approaches to state regional economic policy realization are not fully researched.

The article investigated the scientific and theoretical bases of state regional economic policy realization. Some scientific approaches to definition of basic categories of state regional economic policy realization have been considered. The definition of basic categories of state regional economic policy realization has found the subsequent development.

Nowadays there is a public requirement for realization of state regional economic policy. Paper objective is to provide a definition of essence and scientific approaches to state; regional economic policy realization. There is a need to ground the main concepts and categories of state regional economic policy realization.

To realize the nature of state regional economic policy realization we have made an analyses of the notions "region", "state economic policy at regional level" and "state regional-economic policy realization".

It is necessary to conduct an analysis of stages of formation and realization of state economic policy at regional level, which are as follows: to determine social problems; set policy objectives, priorities and directions; develop and legalize state economic policy; realization and monitor state economic policy; evaluate and adjust state economic policy.

Key words: region, state economic policy at regional level, state regional economic policy realization.

УДК 338.46

Д. О. Свіркін

аспірант
Класичний приватний університет**ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ**

У статті висвітлено особливості державного управління у сфері житлово-комунального господарства України, зокрема, йдеться про повноваження Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України щодо реформування сфери ЖКГ. З метою встановлення позитивних ознак вітчизняної практики реформування сфери ЖКГ проаналізовано систему нормативно-правових актів України.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, державне управління, житловий фонд, реформування ЖКГ, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

I. Вступ

Житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) – специфічна сфера державного управління, діяльність якої регламентована нормативно-правовими актами різних галузей права: адміністративного, цивільного, житлового, фінансового тощо. Ефективність функціонування вказаної сфери народного господарства значною мірою залежить від діяльності суб'єктів та методів управління. Протягом останнього часу відбувається реорганізація органів ЖКГ, перехід підприємств ЖКГ з комунальної власності у приватну. Як наслідок, у системі управління сферою ЖКГ розподіляються організаційні й господарські функції, а система ЖКГ відтворюється по-новому.

Проблеми управління та регулювання житлово-комунальної сфери міст України завжди привертала увагу як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, зокрема, В. Алексєєва, Б. Данилишина, О. Димченко, І. Драгана, О. Малюти, В. Рибачука, А. Сидорової, В. Шумілкіна та ін. Але в їхніх працях висвітлено, насамперед, роль органів державної влади щодо вироблення стратегій розвитку та управління житлово-комунальною сферою як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості державного управління у сфері житлово-комунального господарства України.

III. Результати

Житлово-комунальна сфера є однією з найважливіших галузей народного господарства України. Від її ефективного функціонування значною мірою залежить добробут громадян, їх соціальний захист, а також підтримка національної безпеки як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях. У житлово-комунальній сфері експлуатується близько 26% виробничих фондів

України, зайнято до 5% працездатного населення. Житлово-комунальне господарство складається з кількох тисяч підприємств по всій Україні, які надають понад 40 видів послуг. Щорічно галузь споживає до 14 млрд м³ газу, до 10 млрд кВт · год електроенергії та 1,5 млн т вугілля. Але спостерігаються щорічні втрати – до 12% від теплової енергії, які дорівнюють 2,5 млрд м³ газу, а зношеність основних фондів підприємств житлово-комунальної сфери досягає 70%.

Утримання житлового фонду в належному стані вимагає великих фінансових і фізичних витрат. Надзвичайно гострою проблемою постає здійснення своєчасного ремонту житлових будинків.

Ефективне управління житловим фондом, передусім, передбачає децентралізацію та демонополізацію системи управління житловим фондом, розвиток конкуренції у сфері управління й обслуговування житлового фонду.

Управління житловим фондом може здійснюватися різними способами. Принциповий поділ житлового фонду за способами управління виглядає так:

1) житловий фонд, яким керують органи місцевого самоврядування (тут повинен залишитися лише житловий фонд, який неможливо передати в управління приватним організаціям через відсутність перспектив забезпечення рентабельної діяльності);

2) житловий фонд, яким керують приватні компанії, яким житловий фонд передається на конкурсній основі з визначенням кількісної квоти;

3) житловий фонд, що перебуває в управлінні об'єднань співвласників житла [1].

Першочерговими заходами з підвищення ефективності управління об'єктами ЖКГ є: приватизація при збереженні регуляторної ролі держави за природними монополістами; можлива передача тепlopостачання й водоканалізаційних виробництв у концесію з умовою їх реконструкції та модернізації.

У результаті розвитку конкурентних відносин у сфері ЖКГ буде підвищена ефективність його функціонування, знижені витрати на його утримання, завдяки чому будуть залучені додаткові фінансові ресурси для його модернізації.

Розвиток договірних відносин між власником житлового фонду й житловою компанією, що управляє, між компанією, що управляє, і підприємствами ЖКГ забезпечує економічну зацікавленість суб'єктів господарювання в ефективному утриманні житлового фонду і якісному наданні послуг. Усе це створює сприятливе підґрунтя для прибуткової роботи підприємств та організацій ЖКГ і робить привабливою сферу управління, утримання й обслуговування житлового фонду для приватного бізнесу та вкладень капіталу.

Законодавством України встановлено функції, які виконують установи ЖКГ. Відповідно до ст. 83 Цивільного кодексу України, установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновками, за рахунок цього майна. Отже, установи ЖКГ виконують такі функції: укладання від імені власників багатоквартирних будинків договорів з організаціями, що їх обслуговують, цільове використання бюджетних коштів, які виділяються для потреб ЖКГ. Однією із складових реформування ЖКГ є ліквідація комунальних підприємств ЖКГ, визначення об'єкта управлінського впливу й суб'єктів, які здійснюватимуть такий вплив, а також способів управління [6].

Нині активно почав реалізовуватися Закон України "Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків" [4], відповідно до якого основна діяльність об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) полягає у здійсненні функцій, що забезпечують реалізацію прав власників приміщень на володіння та користування спільним майном членів ОСББ, належне утримання будинку та прибудинкової території, сприяння членам ОСББ в отриманні житлово-комунальних та інших послуг належної якості за обґрунтованими цінами та виконання ними своїх зобов'язань, пов'язаних з діяльністю об'єднання. Тобто законом чітко визначено об'єкт управлінського впливу.

Щодо суб'єктного складу, то відповідно до вищезазначеного закону органами управління ОСББ є загальні збори його членів (вищий орган управління), правління (виконавчий орган ОСББ) і ревізійна комісія ОСББ.

Управління житловим комплексом здійснює балансоутримувач, а управління неподільним та загальним майном житлового комплексу здійснює управитель – юридична особа, яка діє за дорученням власника (власників) майна й забезпечує його належну експлуатацію. На думку науковців, успіш-

на реалізація програми перетворень у сфері ЖКГ, виведення її на сучасний рівень вимагає залучення значних грошових коштів та інноваційних інженерних рішень. Тобто пріоритет належить промислового й технічного аспектам державної політики щодо реформування ЖКГ. Суть промислової політики – залучення до сфери ЖКГ матеріальних, технологічних, фінансових та інших ресурсів. Цілеспрямована технічна, зокрема, містобудівна політика також має важливе значення в цій сфері, щодо існуючого житлового фонду, то йдеться про його модернізацію, подовження терміну придатності тощо. Що ж стосується нового будівництва, то йдеться про підвищення надійності будівельних матеріалів, запровадження ресурсозбережних систем теплопостачання житлових будинків тощо.

Нині пріоритетним організаційно-економічним чинником, який повною мірою відповідає державній політиці, є формування системи інвестування будівництва і ЖКГ. Усе це потребує проведення певних заходів: заохочення добросовісної конкуренції, удосконалення фінансово-правового механізму, підтримка малого та середнього підприємництва, запобігання монополізму тощо. Наявність системи інвестування покликана забезпечити цілеспрямований рух інвестиційних потоків і вирішити нагальні завдання, зокрема, виявити й залучити до сфери ЖКГ різноманітні джерела всіх інвесторів; надати стабільності та ритмічності надходженню інвестицій в обсягах, які необхідні для галузі. Вказані заходи повинні сприяти підвищенню інвестиційної привабливості сфери ЖКГ. Саме тут створюються нові компанії, відбуваються реорганізації, проходять операції з активами сфери ЖКГ. Приватні інвестори мають неабияку зацікавленість сферою ЖКГ, яка практично доведена до банкрутства, хоча населення сплачує майже 100% комунальних платежів, бо підприємства ЖКГ можна придбати з мінімальними витратами або забрати за борги, а інший чинник – стовідсоткова сплата – переконує, що підприємницька діяльність буде беззбитковою. Також залишається привабливою для інвестування сфера житлового будівництва, яка завжди користується попитом і фактично не дешевшає. Інвестиції в житлове будівництво включають такі складові: інструменти та технології накопичення, фінансові джерела, іпотечне кредитування, емісійні інститути тощо. Слід зауважити, що інвестиції фактично є проміжною ланкою між усіма учасниками будівництва житла і його подальшою експлуатацією.

Реформування ЖКГ сміливо можна назвати "Національним проектом", тому доцільно доручити виконання управлінських і регуляторних функцій щодо інвестування у сферу ЖКГ Державному агентству з інвес-

тицій та управління національними проектами України, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

Житлове будівництво фінансується, як правило, з позабюджетних джерел, зокрема, за рахунок коштів осіб, які потребують житла (кошти можуть бути як власними, так і кредитними). Низка потенційних замовників не має достатньо коштів для придбання житла. Вони повинні мати можливість вільно визначати порядок і строки оплати (аванс, попередні внески, розстрочка й відстрочка платежу тощо). Якщо замовник виконав свої зобов'язання щодо участі у фінансуванні будівництва, то він має право вимагати від забудовника надати йому квартиру. Водночас забудовники зазвичай є самодостатніми господарюючими суб'єктами. Вони здатні вести масштабне житлове будівництво та оснащувати їх об'єктами інженерної й соціальної інфраструктури. При цьому вони можуть виконувати функції інвестора, тобто залучати та акумулювати необхідні кошти, а потім на взаємовигідних умовах сприяти клієнтам, які не мають достатньо коштів на придбання житла.

Потрібно звернути увагу на те, що державне регулювання інвестиційної діяльності нерозривно пов'язано із ціноутворенням. Сьогодні держава максимально скорочує видатки державного та місцевих бюджетів на фінансування сфери ЖКГ. Відповідно до Закону України "Про житлово-комунальні послуги", встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги належить до повноважень органів місцевого самоврядування. Тому ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги значно різняться залежно від території, на якій вони встановлені. Зрозуміло, що в різних містах є різні умови функціонування сфери ЖКГ. Проте, наприклад, однакові для всієї країни складові в структурі собівартості тепла і гарячої води становлять 85%. До 70% – це вартість енергоносіїв і близько 15% – заробітна плата. Тобто відмінності стосуються лише 15% кінцевої вартості послуг. Об'єктивні чинники не спростовують того, що повинні бути єдині підходи до формування собівартості послуг ЖКГ. По-перше, ціна на електроенергію в усій країні для всіх категорій споживачів одна, відрізняються тільки обсяги споживання, і тут справедливо, що заможні, які споживають електроенергії більше, більше і платять за неї; по-друге, ціна на газ в усій країні одна, і також справедливості у тому, що хто більше споживає, той більше платить; по-третє, заробітна плата працівників сфери ЖКГ має бути приблизно однаковою; по-четверте, утримання квадратного метра житла в однотипних будинках у різних регіонах також приблизно однакове; по-п'яте, інвестиційна складова в умовах, коли практично

20 років у галузь не робили капітальних вкладень, не може суттєво відрізнитися, інші накладні витрати також приблизно однакові в усіх регіонах [2].

Усі зусилля щодо стримування зростання цін на комунальні послуги безпосередньо пов'язані із забезпеченням їхньої належної якості. Пріоритетним національним проектом "Доступне житло" висунуто критерій комфортності щодо житла, яке будується. Він передбачає як якість і забезпечення його нормативними комунальними послугами, так і своєчасний ремонт житлових приміщень, а також порядок на прибудинкових територіях. Для цього необхідні економічні важелі та правові стимули – гарантії якості, наявність диференційованих заходів відповідальності за неякісні послуги тощо. Суттєвого значення набувають положення Закону України "Про захист прав споживачів", відповідно до якого споживачі під час придбання, замовлення або використання продукції, яка реалізується на території України, для задоволення своїх особистих потреб мають право на необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію про продукцію, її кількість, якість, асортимент, а також про її виробника (виконавця, продавця). Проблема забезпечення якості й комфортності проживання вимагає комплексного вирішення відповідно до існуючих особливостей житлового фонду [3].

IV. Висновки

На основі вищевикладеного можна дійти таких висновків. Особливості державного управління та регулювання у сфері ЖКГ визначаються характером наявних перетворень, суть яких полягає в розподілі господарських і управлінських функцій, у передачі підприємств ЖКГ у приватну власність, у визначенні об'єкта управління, суб'єктів, що здійснюють таке управління, та способів управління багатоквартирними будинками. Суттю реформування сфери ЖКГ має стати оптимізація масштабів присутності держави в цій сфері, а також відтворення її сучасного стану як компактною системи, що охоплює наявний житловий фонд і той, що будується. Процес будівництва житла і його експлуатація мають належати до сфери відання одного державного органу, яким має стати повною мірою Мінрегіон.

Список використаної літератури

1. Глух М. В. Особливості державного управління у сфері житлово-комунального господарства [Електронний ресурс] / М. В. Глух. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/11.pdf>.
2. Про житлово-комунальні послуги : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>.

3. Про захист прав споживачів : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
4. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>.
5. Утвенко В. В. Управління житлово-комунальною сферою міст України в контексті діяльності органів місцевого самоврядування / В. В. Утвенко // Наукові праці МАУП. – 2014. – Вип. 1 (40). – С. 155–161.
6. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

Стаття надійшла до редакції 03.11.2014.

Свиркин Д. А. Особенности государственного управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства Украины

Статья посвящена рассмотрению особенностей государственного управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства Украины, в частности, речь идет о полномочиях Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины по реформированию сферы ЖКХ. С целью установления положительных черт отечественной практики реформирования сферы ЖКХ проанализирована система нормативно-правовых актов Украины.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, государственное управление, жилой фонд, реформирование ЖКХ, объединение совладельцев многоквартирных домов.

Svirkin D. Features of Public Administration in Housing and Communal Services in Ukraine

The article is devoted to the specifics of state management in the sphere of housing and communal services of Ukraine, in particular the powers of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine with regard to reforming housing and communal services. In order to establish positive traits in domestic practice reforming housing and communal services analyzes the system of legal acts of Ukraine.

Housing and communal services – a specific field of public administration, the activity of which is governed by regulations of various branches of law – administrative, civil, housing, finance and more. Effectiveness of these areas of the economy largely depends on the activities of business and management. Recently, there is reorganization of utilities, utilities' transition from communal to private ownership. As a result, system management utilities area distributed organizational and business functions, and system utilities recreated anew. The above considerations led to the writing of this article. The aim of the paper is the specifics of state management in the sphere of housing and communal services of Ukraine.

Based on the foregoing, we can reach the following conclusions. Features of governance and regulation in the housing sector are determined by the nature of existing transformations, the essence of which lies in the distribution of economic and administrative functions in the transfer of utility sector to private ownership, the definition of control object, subjects exercising such control and management of multi-way houses.

The essence of reforming housing and communal services should be the optimization of the scale of state presence in the area, as well as the current state of play as a compact system that covers the existing housing stock and the one under construction. The process of housing construction and operation must belong to the jurisdiction of another public authority, which has become fully Ministry of Regional Development.

Key words: housing and utilities, government, housing, housing reform, combining condominiums

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.332.37

В. А. Боклаг

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті розкрито основні елементи економіко-правового механізму державного регулювання земельних відносин та визначено напрями підвищення ефективності його функціонування.

Ключові слова: економіко-правовий механізм, державне регулювання земельних відносин, плата за землю, цільове використання коштів, орендна плата, податкові пільги, іпотечне кредитування.

I. Вступ

Поширення методів економічного регулювання земельних відносин відбулося у 60-ті рр. XX ст. До того часу функціонування цієї галузі соціально-економічних відносин координувалося за допомогою виключно адміністративно-правових методів. Однак використання лише прямих методів впливу на землекористувачів на основі відносин влади та підпорядкування виявилось неефективним, оскільки воно не привело до поліпшення стану земельних угідь. Заходи економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель спрямовані на підвищення зацікавленості власників земель і землекористувачів у збереженні та відтворенні родючості ґрунтів, захисті земельних ресурсів від негативних наслідків господарської діяльності.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити основні елементи економіко-правового механізму державного регулювання земельних відносин та визначити напрями підвищення ефективності його функціонування.

III. Результати

Дослідженню економіко-правового механізму регулювання земельних відносин приділяють увагу в своїх наукових пошуках такі науковці, як А. М. Мірошниченко, А. В. Мерзляк, О. Г. Мордвінов, Ш. І. Ібатуллін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль, А. М. Третяк, М. М. Полюх, Т. М. Ващук та ін. Однак чинна система економічних методів впливу та відповідне нормативне забезпечення їх використання не забезпечують ефективного землекористування, про що свідчать позитивна динаміка деградації сільськогосподарських земель, водна та вітрова ерозія земель, техногенне забруднення, підтоплення земель унаслідок порушень у проектуванні будівництва. Саме

тому пошуки напрямів удосконалення дії економіко-правового механізму регулювання землекористуванням в Україні є актуальними.

Нормативно-правові акти, що регулюють земельні відносини, можна класифікувати за багатьма критеріями: за колом врегульованих відносин; за сферою дії; за колом суб'єктів; за територією дії; за часом дії тощо. Найвищу юридичну силу в системі законодавства України мають закони України, зокрема, Конституція України. Джерелами земельного права також є низка указів Президента України нормативного характеру, постанови Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади та акти органів місцевого самоврядування. Однак регламентування дії економічних важелів впливу на розвиток земельних відносин здійснюється лише декількома із зазначених нормативно-правових актів.

А. М. Третяк до основних елементів економічного механізму зараховує:

- 1) встановлення диференційованих платежів за землю;
- 2) економічне стимулювання раціонального землеволодіння та землекористування; застосування економічних санкцій за безгосподарське ставлення до землі, зниження родючості ґрунтів;
- 3) економічний захист від вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб;
- 4) інвестиційну й кредитно-фінансову політику держави [2].

Визначення сутності поняття “плата за землю” подано в Податковому кодексі України: це “загальнодержавний податок, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності”. Земельний податок – це “обов'язковий платіж, що

справляється з власників земельних ділянок та земельних часток (паїв), а також постійних землекористувачів”. Орендна плата за земельні ділянки державної і комунальної власності – це “обов’язковий платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою” [4].

Розмір земельного податку залежить від ставки земельного податку, яка встановлюється залежно від категорії земель з урахуванням коефіцієнтів індексації, визначених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. База оподаткування залежить від того, чи проведена нормативно-грошова оцінка землі. Якщо нормативно-грошова оцінка землі проводилась, то базою оподаткування є нормативна грошова оцінка земельної ділянки з урахуванням коефіцієнта індексації. Якщо нормативно-грошова оцінка не проводилась – базою

оподаткування є площа земельних ділянок [4]. Орендна плата за користування земельною ділянкою встановлюється договором і може бути у грошовій, натуральній та відробітковій формах. У разі оренди земельних ділянок державної або комунальної форми власності орендна плата визначається виключно в грошовій формі [7].

Кошти у вигляді земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності надходять на спеціальні бюджетні рахунки місцевих бюджетів. Динаміка надходжень від плати за землю свідчить про щорічне їх зростання, що зумовлено щорічним зростанням відсотка земель, для яких визначена нормативна грошова оцінка. У 2013 р. надходження від плати за землю становили 12,8 млрд грн (рис. 1), при цьому річний план з надходжень податку виконано лише на 87,3%.

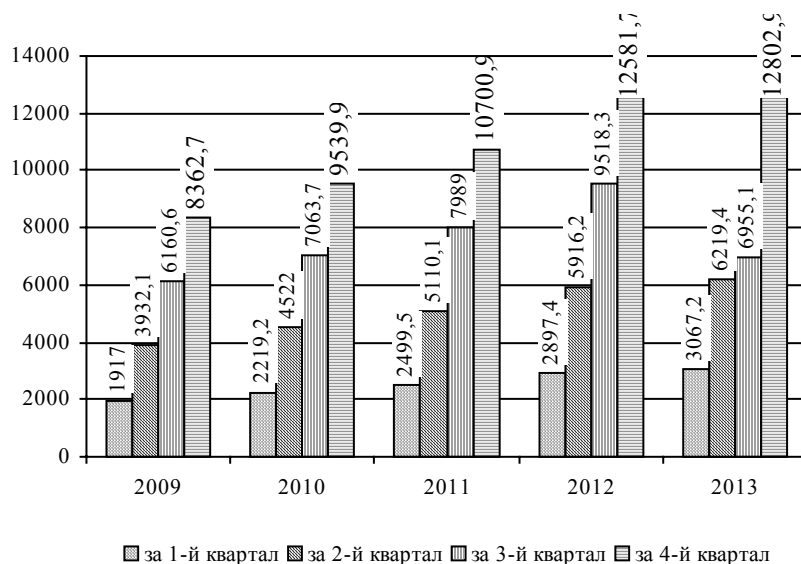


Рис. 1. Динаміка надходжень від сплати на землю до місцевих бюджетів, млн грн [5]

Відсутність позитивної динаміки зміни темпів приросту надходжень із цього джерела свідчить про необхідність перегляду підходів до визначення бази оподаткування земельним податком [6].

Відповідно до регіональних програм з використання та охорони земель, інших програм у сфері земельних відносин у 2013 р. профінансовано заходи у сфері земельних відносин загальною сумою 240,8 млн грн (близько 22,5% від запланованого за програмами), зокрема: з охорони земель – 60,3 млн грн (33,5% від запланованого); з інвентаризації земель – 94,9 млн грн (18% від запланованого); із встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень – близько 3 млн грн (3,6% від запланованого); інші заходи – 82,6 млн грн (30% від запланованого).

У 2012 р. відповідно до цих програм було профінансовано заходи загальною сумою 309,1 млн грн (з охорони земель – 83 млн грн;

з інвентаризації земель – близько 89,8 млн грн; інші заходи – 136,3 млн грн) [5]. Тобто податкові надходження значно перевищують обсяги фінансування заходів у сфері земельних відносин, а також спостерігається тенденція до погіршення фінансування в цій сфері. Брак коштів місцевих бюджетів на вирішення соціально-економічних проблем регіонів унеможливорює використання земельних платежів у повному обсязі в напрямі регулювання земельних відносин, здійснення землеустрою, охорони земель, економічного стимулювання раціонального використання земель.

За останні три роки динаміка кількості договорів оренди земельної частки є позитивною: у 2013 р. укладено 4767,5 тис. договорів, у 2012 р. – 4723,4 тис. договорів, у 2011 р. – 4641,8 тис. договорів [5]. Договір оренди є різновидом договорів майнового найму, відносини за якими регулюються главою 25 Цивільного кодексу України. Сутність,

форми орендної плати, порядок укладання договору про оренду землі, права й обов'язки орендодавців й орендарів регламентуються Законом України "Про оренду землі" [7].

У 2013 р. продовжилася тенденція до збільшення частки орендної плати за земельні ділянки з одночасним зменшенням земельного податку (рис. 2). Це пояснюється тим, що ставка земельного податку є фіксо-

ваною, а розмір орендної плати та умови її внесення встановлюються у відповідному договорі оренди та мають тенденцію до постійного зростання. Податковий кодекс встановлює лише мінімальний та максимальний граничні розміри орендної плати [4], при цьому поширене використання має максимальний її розмір.

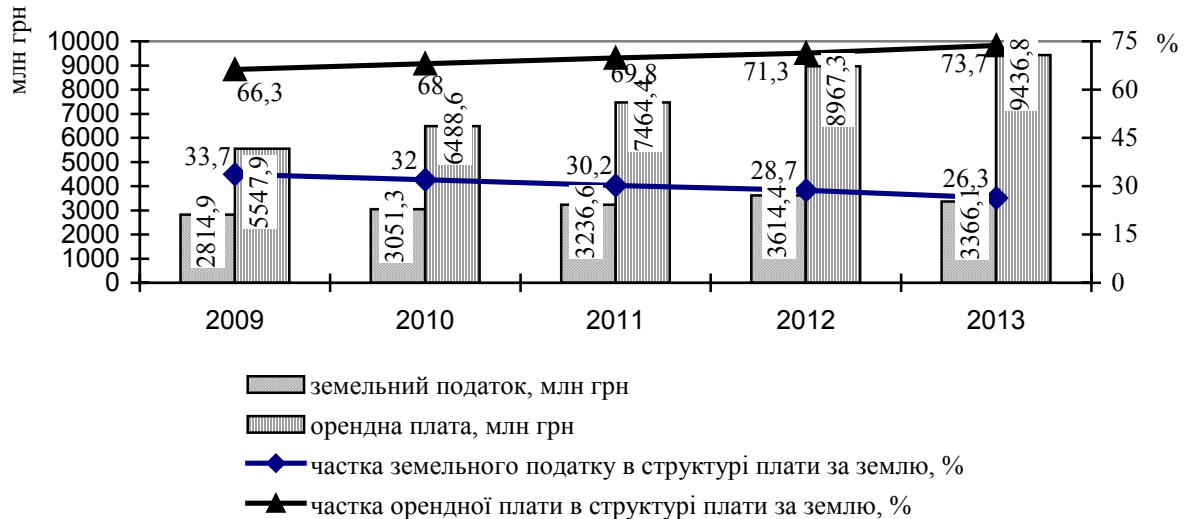


Рис. 2. Динаміка надходжень земельного податку та орендної плати до місцевих бюджетів протягом 2009–2013 рр. [6, с. 55]

Середній розмір орендної плати в 2013 р. становив 616,5 грн за 1 га, у 2012 р. – 539 грн за 1 га, у 2011 р. – 348,5 грн за 1 га [5]. Такі суми є непомірно малими порівняно з доходами від реалізації вирощеної на орендованих землях сільгосппродукції. Відповідно до результатів соціологічного дослідження Проєкту USAID "АгроІнвест", спрямованого на вивчення договорів оренди земель сільськогосподарського призначення, у 9,5% договорів оренди землі приватної власності відповідальність сільгоспвиробників за несплату або несвоєчасну сплату орендної плати не визначена, ще у 69,9% договорів вона є мінімальною і становить 0,001 – 1%. Відповідальність за несплату або несвоєчасну сплату орендної плати за землі державної власності є набагато вищою й може сягати 10–13% від суми за кожен день прострочення платежу [8].

Серед форм орендної плати переважає натуральна форма, яка у 2013 р. становила 55,1%, у 2012 р. – 62,3%, у 2011 р. – 65,2% [5]. Проблемним є визначення ціни продукції, якою сплачується орендна плата за земельні ділянки, та її якість: лише в 4% договорів зафіксована якість сільгосппродукції, яка пропонується землевласникам під оплату [8]. Таким чином, землевласники залишаються найменш захищеною стороною в орендних відносинах, бо переважно не мають юридичної освіти і можливостей захистити свої інтереси.

Запровадження типового договору в змозі суттєво змінити ситуацію, що склалася. Однак

чинний стандартний договір не відповідає інтересам власників земельних паїв з огляду на те, що затверджена Кабінетом Міністрів України типова форма договору оренди стосується всіх існуючих категорій земель, незважаючи на те, що кожна з них потребує особливого правового регулювання [9].

Наступним елементом економічного механізму регулювання земельних відносин є стимулювання раціонального використання та охорони земель, який передбачає: надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання й охорони земель; виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини; звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану відповідно до державних та регіональних програм; компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів унаслідок тимчасової консервації деградованих і малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини [3].

Податкове законодавство України встановлює лише незначні пільги щодо сплати податку на прибуток підприємств та пільги зі сплати земельного податку, а саме: витрати на капітальне поліпшення якості земель, не

пов'язане з будівництвом, підлягають амортизації, тобто вони можуть бути виключені з прибутку, що оподатковується; за землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або в стадії сільськогосподарського освоєння, земельний податок не справляється [4]. Умовою надання коштів на відновлення попереднього стану земель визначено погіршення земель не з вини суб'єктів, що здійснюють поліпшення, а цільовим призначенням коштів визначено лише відновлення земель. Тобто стимулювання будь-якого поліпшення земель, у тому числі тих, стан яких не погіршувався, законом не передбачено. Водночас закони про державний бюджет на відповідний рік передбачають видатки на "докорінне поліпшення земель" незалежно від причин необхідності такого поліпшення. Відтак, дієвого механізму реалізації зазначеної норми Земельного кодексу не створено.

За землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або в стадії сільськогосподарського освоєння, земельний податок не справляється. Однак звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами, Податковим кодексом України не передбачено. Чинне законодавство про консервацію земель не регламентує засад компенсації, а закони про державний бюджет не передбачають спрямування коштів на таку компенсацію [3]. Отже, за умов відсутності коштів, передбачених у бюджеті на відшкодування зниження доходів власників землі та землекористувачів, механізм консервації земель не може працювати належним чином.

Наступним елементом економічного механізму регулювання земельних відносин можна зазначити економічний захист від вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб. За рядом ознак відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва істотно відрізняється від цивільної відповідальності: воно має публічно-правову природу, характеризується особливими підставами відшкодування, необов'язково пов'язаними із правопорушенням, кошти, що надходять на відшкодування втрат, мають визначене в публічно-правовому порядку цільове призначення тощо. Вважаємо, що доцільно було б включити відшкодування "втрат" до системи оподаткування. Це зняло б наявну невизначеність щодо правової природи відповідних платежів та дало б змогу застосовувати щодо "втрат" відпрацьований механізм нарахування та стягнення податкових платежів [11].

Кредитно-іпотечні інструменти вирішують завдання, з одного боку, активізації та ефективного використання довгострокових фінансових ресурсів, спрямованих на раціональне та ефективне землегосподаруван-

ня, а з іншого – вирішенню цілого ряду соціально-екологічних проблем. Однак можливості використання земельного капіталу на іпотечному ринку України поки що дуже обмежені, хоча на сьогодні вже створено певне правове підґрунтя для здійснення кредитних операцій [1].

Стосовно іпотеки земельних ділянок, зокрема, сільськогосподарського призначення, то згідно з чинним законодавством України предметом застави можуть бути тільки земельні ділянки, які перебувають у приватній власності громадян України. Останнє суттєво знижує можливості іпотечного кредитування аграрного сектора економіки. Можливість одержання кредитів сільськогосподарськими товаровиробниками під заставу землі надзвичайно обмежує широкомасштабне землекористування на принципах оренди. У результаті підприємства, сформовані на орендній основі, не мають предмета іпотеки [1].

IV. Висновки

Отже, основними елементами економіко-правового механізму є: встановлення диференційованих платежів за землю; економічне стимулювання раціонального землеволодіння та землекористування й застосування економічних санкцій за безгосподарське ставлення до землі, зниження родючості ґрунтів; економічний захист від вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб; інвестиційна та кредитно-фінансова політика держави.

Основними недоліками функціонування економіко-правового механізму регулювання земельних відносин є щорічне погіршення фінансування заходів у сфері земельних відносин; недосконалість правового супроводження орендних відносин; недостатнє стимулювання раціонального використання та охорони земель у напрямках надання податкових і кредитних пільг, регламентації засад компенсації консервації земель; невідпрацьований механізм нарахування та стягнення коштів від втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, обмежені можливості використання земельного капіталу на іпотечному ринку України.

Задля усунення виявлених недоліків необхідно: законодавчо закріпити цільове використання коштів від надходження плати за землю для реалізації економічного стимулювання раціонального використання земель; затвердити типові договори оренди земельних ділянок з урахуванням їх класифікаційних ознак; затвердити умови надання коштів з місцевих бюджетів на стимулювання будь-якого поліпшення земель; удосконалити механізм консервації земель у напрямі надання податкових пільг власникам земельних ділянок, що перебувають на стадії поліпшення їх стану, згідно з державними та регіональними програмами; включити відшкодування "втрат" сільськогоспо-

дарського й лісгосподарського виробництва до системи оподаткування; допрацювати правові умови іпотечного кредитування аграрного сектора економіки.

Список використаної літератури

1. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль та ін. – Київ : Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”, 2012. – 52 с.
2. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. [Електронний ресурс] / за ред. проф. А. М. Третьяка. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – 360 с. – Режим доступу: <http://buklib.net/books/35356>.
3. Земельний кодекс : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102755.html.
5. Довідка про підсумки діяльності Держзем-агентства України та його територіальних органів за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/zvitnist/statystyka/107726-dovidka-pro-pidsumky-diialnosti-derzhzemahentstva-ukrainy-ta-iyoho-terytorialnykh-orhaniv-za-2013-rik.html>.
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Електронний ресурс] / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін. ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. – Київ, 2014. – 80 с. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV_IV_2013_Monitoring_ukr.pdf.
7. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV (редакція діє з 11.08.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T980161.html.
8. Тернівський Т. Проблеми оренди землі [Електронний ресурс] / Тарас Тернівський. – Режим доступу: http://ukrapk.com/news/ua/problemi_orendi_zemli.html.
9. Про затвердження Типового договору оренди землі : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. № 220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/220-2004-%D0%BF>.
10. Про Порядок консервації земель : наказ Держкомзему від 17.10.2002 р. № 175. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0117-03>.
11. Мірошніченко А. М. Земельний кодекс України : наук.-практ. коментар [Електронний ресурс] / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – Київ : Правова єдність, 2013. – 544 с. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1035102057872/pravo/vidshkoduvannya_vtrat_silskogospodarskogo_lisogospodarskogo_virobnitstva#72.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2014.

Боклаг В. А. Экономико-правовой механизм регулирования земельных отношений в Украине

В статье раскрыты основные элементы экономико-правового механизма государственного регулирования земельных отношений и определены направления повышения эффективности его функционирования.

Ключевые слова: экономико-правовой механизм, государственное регулирование земельных отношений, плата за землю, целевое использование средств, арендная плата, налоговые льготы, ипотечное кредитование.

Boklag V. The Economic-Legal Mechanism of Adjusting of the Landed Relations in Ukraine

In the article the description to the basic elements of economic-legal mechanism of the state adjusting of the landed relations is given and the directions of increase of efficiency of his functioning are offered.

Determined that the main elements of the economic mechanism include: establishing differentiated payments for land; economic incentives for sustainable land tenure and land use and economic sanctions on Wasteful relationship to the land, reducing soil fertility; economic protection from removal of agricultural land for non-agricultural purposes; investment and fiscal policy.

The main disadvantages of functioning of economic and legal mechanism for regulation of land relations are deteriorating annual financing of land relations; imperfect legal support lease relations; lack of incentives for rational land use and protection in areas providing tax and credit incentives, regulation principles compensation in land conservation, undeveloped mechanism for charging and charged against loss of agricultural and forestry production, limited use of land in the mortgage market capital of Ukraine.

To overcome these problems need to: legislate the use of funds from the proceeds of the land tax for the realization of economic incentives for sustainable land use; approve standard lease of land subject to their classifications; approve the terms of funds from local budgets to stimulate any improvement of land; Improve conservation lands towards providing tax incentives to land owners, which are in the process of improving their status in accordance with national and regional programs; include compensation for “losses” of agricultural and forestry production to the tax system; finalize the legal mortgage terms agricultural sector.

Key words: economic-legal mechanism of the state adjusting of the landed relations, pay for earth, having a special purpose use of tools, rent, tax deductions, mortgage crediting.

УДК 35.072

А. О. Дегтяр

доктор наук з державного управління, професор
Харківська державна академія культури**ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ**

У статті проаналізовано сутність і проблеми формування та функціонування механізму державного регулювання, розглянуто тенденції розвитку його структури. Сформульовано зміст регіонального механізму управління, наведено принципи формування, комплекс регіональних завдань. Запропоновано пріоритетні напрями діяльності щодо вдосконалення державного управління соціально-економічним розвитком регіону.

Ключові слова: механізм державного регулювання, структура, соціально-економічний розвиток, регіональна структура управління.

I. Вступ

Сучасна державно-управлінська практика має багатий еволюційний досвід зміни та вдосконалення механізму управління віддаленими територіальними складовими держави чи регіону. Більш ґрунтовно цю проблему почали вирішувати із введенням адміністративно-територіальних утворень. З практичної доцільності виникли й стали безперервно вдосконалюватись адміністративні структури управління регіоном.

Процеси трансформації економіки й суспільства зумовлюють об'єктивну необхідність теоретичного переосмислення внутрішнього змісту та призначення всіх елементів, які становлять механізм регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

Теоретично-методологічні засади державного управління соціально-економічним розвитком регіону висвітлено в працях Г. Атаманчука, В. Бабаєва, В. Бакуменка, С. Бандур, З. Варналія, В. Воротіна, О. Дація, М. Долішного, В. Ілляшенко, В. Керецмана, О. Коротич, В. Мамонової, П. Медведєва та ін. Аналіз останніх публікацій, присвячених вивченню сутності проблем функціонування механізму державного регулювання, включаючи регіональну соціально-економічну політику, демонструє, що для цієї сфери досліджень характерна наявність багатьох поглядів, які часто є взаємовиключними та протистоять одне одному. При цьому діапазон поглядів настільки великий, що починається з позиції повного заперечення наявності подібного механізму управління в минулому (досвід радянської планової економіки) [1] і закінчується абсолютним визнанням його обов'язковості в умовах перетворення системи господарювання [10].

Ці полярні позиції розглядають процес створення й еволюційні перетворення ме-

ханізму регулювання окремих сфер життєдіяльності на рівні регіону в різних аспектах.

Так, носії однієї з груп думок, підкреслюючи необхідність, роль і значення функціонування указанного механізму, роблять спробу оцінити саму сутність концепції, що лежить в основі його створення та функціонування [3]. При цьому виділяють особливості їх змісту, переваги й недоліки, які формують сутність тієї чи іншої моделі соціально-економічного розвитку. Паралельно дають порівняльні характеристики, переваги та недосконалості альтернативних механізмів державного регулювання розвитку різних регіональних систем, і вже в межах споріднених систем проводять необхідний аналіз. Критеріями оцінювання ефективності механізму державного регулювання соціально-економічного розвитку в тій чи іншій моделі в межах однотипної системи є відмінності в макроекономічних результатах діяльності й рівні життя населення [6].

Більшість науковців доводить необхідність створення й функціонування механізму державного регулювання в розрізі конкретної ланки, сфери економіки чи навіть стосовно конкретної функції держави. При цьому планомірний і комплексний регіональний розвиток вони розглядають з позиції забезпечення виконання концепції сталого розвитку [2; 3; 7; 8; 9; 11].

На нашу думку, необхідно відзначити ще один аспект проблеми, на якій зазвичай загострюють свою увагу дослідники. Це питання створення й функціонування механізму державного регулювання, а саме відокремлене вивчення будь-якої з його складових.

Тим не менше останнім часом все чіткіше прослідковується збільшення кількості дослідників цієї складної науково-практичної проблеми, які розглядають питання єдності, взаємозв'язку, взаємозумовленості й взаємозалежності складових механізму держав-

ного регулювання соціально-економічного розвитку країни та її регіонів [4; 5].

II. Постановка завдання

Метою статті є комплексний аналіз розвитку регіонального управління й обґрунтування регіонального організаційного та соціально-економічного механізмів управління, тому видається доцільним розгляд вихідних базових передумов для введення цього комплексного механізму й визначення його змісту.

III. Результати

Органи влади в суб'єктах регіонального рівня виконують не тільки функції управління, пов'язані з поточною діяльністю та процесами на відповідній території, а й здійснюють управління її розвитком. Незважаючи на всю важливість поточного управління, функція управління соціально-економічним розвитком набуває дедалі більшої значущості, особливо в умовах ринкових відносин, бо без стратегічного регулювання з боку держави безсистемна діяльність господарюючих суб'єктів не здатна забезпечити збалансований, сталий розвиток. Тому відповідні органи державного управління на всіх рівнях влади повинні проводити системне регулювання регіонального розвитку та цілеспрямовано, за допомогою наявних економічних, адміністративних, інформаційних, правових механізмів впливати на умови, пріоритети та обмеження розвитку певних територіальних утворень з метою відтворення потенціалу соціально-економічної системи території.

При цьому виділяють такі два головних напрями діяльності.

1. Економічний.

Органи державної влади повинні не тільки підтримувати вже наявні виробництва на території регіону, а й сприяти створенню нових з метою зміцнення економічного потенціалу, збільшення оподаткованої бази, збереження та зростання кількості робочих місць.

2. Соціальний.

Безумовно, однією з основних цілей державних органів влади є забезпечення необхідних умов для життєдіяльності населення. Проведений аналіз свідчить про те, що набір найважливіших типів потреб громадян будь-якої держави, які реалізуються в процесі їх життєдіяльності, практично не залежить від галузей спеціалізації території, є практично незмінним. Він включає в себе такі потреби, як харчування, житло, робота, духовний та фізичний розвиток, виховання й навчання дітей, освіта, охорона здоров'я, різні матеріальні блага та послуги, транспортні засоби для пересування, засоби зв'язку для передачі й отримання інформації тощо.

Диспропорції в розвитку цих сфер призводять до зниження можливостей реалізації головної мети суспільства. Саме вдоско-

налення всієї системи державного управління, окремих складових її механізму як на рівні країни загалом, так і кожного регіону дасть змогу виконати поставлене Президентом України П. О. Порошенком завдання політики сучасної модернізації. Головна мета – “створення справедливої та ефективної соціальної системи, привабливого і сприятливого середовища для життя, розвитку власного бізнесу і самореалізації кожної особистості” [6].

У нашому уявленні управлінський механізм держави можна розглядати як сукупність різних економічних важелів і стимулів, що створюють певну зацікавленість у вирішенні регіональних завдань. Крім того, він включає в себе не тільки організаційно-економічні, а й соціально-правові методи управління, психологічні та етичні, які звернені, насамперед, до людини й впливають на її діяльність. При цьому в системі управлінського механізму слід враховувати напрями інвестиційно-інноваційної політики регіону, розширення використання інформаційних технологій, кадрове забезпечення державного управління.

Практика показує, що на сучасному етапі економічних і суспільних “реформ та оновлення для покращення життя людей” [6] необхідне створення гнучкого управлінського механізму, досконалого й дієвого, який дасть змогу оперативно вирішувати проблеми взаємодії центру та регіонів.

З вищевикладеного можна зробити висновки про те, що регіональний управлінський механізм як суспільно-економічна категорія являє собою елемент суспільства, в якому реалізуються економічні та політичні закони, виявляються основні закономірності утворення й функціонування суб'єктів, розташованих у регіоні.

Видається доцільним сформулювати зміст регіонального механізму управління як системну сукупність соціальних, економічних і політичних процесів, нормативно-правових актів та управлінських дій, спрямовану на підвищення ефективності управління регіоном на основі оптимізації взаємодії господарюючих суб'єктів і місцевих органів влади на території регіону, що функціонує. У складних посткризових умовах механізм державного управління можна визначити як пошук рухомої внутрішньої рівноваги, досягти якої можна, з одного боку, у результаті адаптації до впливів зовнішнього середовища, з іншого – впливом на це середовище через прийняття й реалізацію рішень наступального характеру.

Запропонований розгляд сутності та змісту досліджуваного механізму нам видається найбільш адаптованим до сучасних вимог української державно-управлінської практики. У зв'язку із цим вважаємо за доцільне поєднання двох єдиних взаємозалежних і

взаємозумовлених компонентів – організаційного (суб'єктивного) та соціально-економічного (об'єктивного), наявність яких визначає сутність механізму управління. Подібний підхід цілком прийнятний для визначення змісту механізму управління регіонами будь-якого рівня інтеграції (область, адміністративний район тощо).

Механізм державного управління повинен включати в системну єдність такі принципи його формування: правовий, соціально-економічний, організаційний, методологічний і методичний.

Правовий принцип цього механізму пов'язаний з розробкою та реалізацією відповідних законодавчих і нормативних актів, що регулюють різні сторони життєдіяльності регіону, формуванням правового простору перетворень економіки й суспільства на державному та інших рівнях.

Соціально-економічний принцип об'єднує систему форм і методів прямого та непрямого державного регулювання всього складного комплексу відносин у регіоні, що виникають у процесі його життєдіяльності.

Організаційний принцип включає в себе теоретичні та практичні питання формування системи органів державної влади й господарського управління, їх структури, раціонального розподілу повноважень, виконання ними функцій контролю та координації діяльності об'єктів регулювання, здійснення взаємозв'язків між ними на різних рівнях.

Методологічний принцип регіонального механізму являє собою сукупність концептуальних підходів до розробки, визначення стратегії, тактики, варіантів і сценаріїв його роботи, вибір набору показників (параметрів), що відображають умови й кінцеву ефективність функціонування.

Методичний принцип визначає проведення процедур розрахунків показників (параметрів), що є результатом реалізації заходів, які проводяться через механізм регулювання розвитку регіону будь-якого рівня інтеграції.

Дотримання зазначених принципів сприятиме реалізації функцій регіонального управління, що створює основу для формування системи локальних оптимізаційних завдань з прийняття відповідних рішень. Побудова ефективної організаційної структури є одним з основних напрямів у вирішенні проблеми управління сталим розвитком регіону. Вона повинна враховувати його специфічні соціально-економічні особливості, оскільки законодавчо встановлені функції суб'єктів державного управління на рівні регіонів реалізуються через спеціально створювані органи, які у своїй сукупності формують систему регіональних органів влади.

Застосування того чи іншого типу організації органів управління регіоном залежить

від ряду факторів, таких як: чисельність населення регіону, його правовий статус, історичні, національні культурні традиції, розмір і географічні особливості території, обсяг та складність вирішуваних питань, соціальна, політична, економічна ситуації в регіоні тощо.

Регіональна структура управління в загальному випадку повинна містити системний взаємозв'язок горизонталей і вертикалей управління, поєднувати в єдине ціле галузеве, територіальне управління, самоврядування та державно-управлінську вертикаль.

Співвідношення між цими видами управління має певну тенденцію розвитку, пов'язану з особливостями соціально-економічного розвитку держави.

Сутність державного регулювання полягає в тому, що, використовуючи різні форми (цінові та нецінові), а також методи (прямі і непрямі), держава проводить регіональну політику, сприяє становленню та розвитку соціально-економічних процесів. Регіональна політика фактично є основою трансформації структури суб'єктів держави в територіальному аспекті. Реалізація її на практиці зазвичай здійснюється за такими напрямками: встановлення системи узгодження інтересів "центр – регіон" з організаційно-правових питань; імперативне державне управління регіоном за окремими напрямками відповідно до загальнодержавних інтересів; реалізація галузевих проектів у регіонах; вироблення власної комплексної політики.

Отже, регіональна політика – це механізм у руках державних органів з регулювання економічного, соціального, політичного, екологічного розвитку регіонів. При такому розумінні регіональної політики суб'єктом управління виступає держава в особі регіональних органів управління, а також спеціалізовані інститути, уповноважені регулювати розвиток господарюючих суб'єктів на державному рівні.

Державне регулювання слід розглядати на галузевому та регіональному рівнях. Серйозними перешкодами для проведення державної політики регулювання й підтримки господарської ініціативи на рівні регіону можуть стати консерватизм нераціональних і екстенсивних систем господарювання, які склалися раніше. Існування такої небезпеки показує, що механізм державного регулювання та підтримки є досить складним і багатофункціональним, його застосування повинно бути оптимізовано.

Підкреслимо, що для заходів, що вживаються всередині регіонів, у цьому контексті мають значення масштаби державних гарантій. Так, через недосконалий механізм державної підтримки регіон загалом і його окремі суб'єкти втрачають зацікавленість у пошуку шляхів підвищення ефективності діяльності,

що може призвести до розбалансування ситуації на рівні всієї держави.

Державне регулювання повинно забезпечувати вирішення комплексу регіональних завдань:

- закріплення основних положень соціальної та економічної політики в законодавчих актах;
- оцінювання соціально-економічного становища регіонів на основі сучасних методів прогнозування та обсягів виробництва продукції, ефективності використання ресурсів, якості життя населення;
- формування сприятливої цінової, митної, тарифної та кредитно-фінансової політики на міжрегіональному й міждержавному рівнях для виробництва продукції, проведення робіт і надання послуг;
- аналіз продовольчої безпеки на основі вивчення наповнення продовольчого ринку, контролю над організацією централізованих продовольчих фондів і регулювання цін на продукцію сільського господарства в регіонах, розробки пропозицій щодо створення й використання резервних державних фондів;
- сприяння розвитку ринкової інфраструктури в регіонах; регулювання основних пропорцій міжгалузевого та внутрішньогалузевого обмінів;
- забезпечення умов нормальної конкуренції на продовольчому ринку;
- проведення протекціоністської політики щодо вітчизняних товаровиробників, заохочення експорту, активне залучення інвестицій;
- розробка маркетингових і консалтингових програм для розвитку малого бізнесу та підприємництва.

Державне регулювання соціально-економічних відносин регіонального рівня має передбачати такі заходи:

- довгостроковий прогноз, який визначає основні тенденції досліджень розвитку регіону на досить тривалий період і виявляє можливі моменти майбутніх розривів у цих тенденціях на основі поетапного формування й розвитку соціально-економічних процесів;
- розробка стратегічних концепцій щодо використання та розвитку ресурсів (матеріальних, трудових і фінансових) у загальній регіональній системі;
- розробка конкретних цілей розвитку регіону на п'ять років з використанням засобів їх досягнення на основі бізнес-планування та інноваційно-інвестиційного проектування.

На рівні конкретних регіонів і їх інтегрованих формувань (фінансово-промислові групи, холдинги, корпорації тощо) державне регулювання має здійснюватися через:

- правове забезпечення антикризового управління та діяльності антикризових керуючих;
- організаційно-правовий та фінансово-економічний аналіз регіонів;
- розробку заходів щодо виведення регіонів зі стану кризи на основі розрахунків оцінки нерухомості та бізнесу, інвестиційних проектів і бізнес-планів.

На сучасному етапі оновлення системи управління видається доцільним враховувати такі пріоритетні напрями діяльності. Їх можна охарактеризувати коротко таким чином:

- децентралізація компетенції;
- поєднання професійної та ресурсної відповідальності;
- зменшення ієрархічних рівнів управління з ущільненням вирішуваних завдань та обсягів відповідальності;
- виділення окремих, конкретних функцій і створення самостійних управлінських одиниць;
- чіткий поділ стратегічних і тактичних завдань (використання принципу “замовник-підрядник”);
- орієнтація на завдання й споживачів (пропозиція послуг споживачеві);
- прискорення процесів адміністрування, планування та прийняття рішень, у тому числі за допомогою проектного менеджменту й використання управлінських команд;
- розвиток системи стимулювання, орієнтованої на оптимізацію використання ресурсів;
- розробка показників і стандартів вимірювання трудових досягнень та контролю за результатами;
- впровадження принципу трудових досягнень у державній кадровій політиці;
- введення бюджетування та системи подвійного бухгалтерського обліку замість підрахунку витрат для обґрунтування рішень;
- максимальне використання сучасних інформаційних технологій в інформаційно-телекомунікаційних системах, а також при підготовці документації;
- зміцнення духу змагальності.

Вважаємо, що прийняття відповідних державно-управлінських рішень у зазначених напрямках сприятиме створенню й подальшому практичному виконанню регіональних соціально-економічних програм.

IV. Висновки

Розгляд тенденцій розвитку структури механізму управління сталим розвитком регіону дає змогу поглибити зміст деяких базових понять регіонального управління (взаємозв'язок організаційної та соціально-економічної складових регіонального механізму управління, зміст вертикальної і горизонтальної інтеграції суб'єктів тощо). Виділені елементи дають змогу визначити основні напрями вдосконалення

управління сталим розвитком регіону, межі якого не збігаються з адміністративно-територіальним поділом.

Говорячи про напрями подальшого дослідження, можна навести чітке і ємне завдання: вдосконалення системи державного управління, окремих складових її механізму, спрямоване на створення нових стандартів життя, як на рівні регіонів, так і всієї країни.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Электронный ресурс] / Г. В. Атаманчук. – Режим доступа: <http://financpro.ru/management/5048-ataman-chuk-g.v.-teoriya-gosudarstvennogo.html>.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко. – Київ: УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Бандур С. І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / С. І. Бандур, Т. А. Заяць, І. В. Терон. – Київ: РВПС України НАН України: ПРИ НТ ЕКСПРЕС, 2002. – 250 с.
4. Варналій З. Регіональний розвиток України: проблеми та пріоритети / З. Варналій // Економіст. – 2005. – № 6. – С. 24–27.
5. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: монографія / В. Є. Воротін. – Київ: Вид-во НАДУ, 2002. – 392 с.
6. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / О. Б. Коротич. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Марістр", 2006. – 220 с.
7. Мамонова В. В. Принципи та закони управління як складова методології управління територіальним розвитком / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / ред. кол.: С. М. Серьогін та ін. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (23). – С. 101–107.
8. Медведев П. Номинальные цели и реальная эффективность административного управления / П. Медведев, И. Нит // Вопросы экономики. – 1988. – № 12. – С. 46–55.
9. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України; Ін-т регіональних досліджень; відп. ред. М. Долішній. – Львів, 2001. – 700 с.
10. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / З. С. Варналій, А. І. Мокій, О. Ф. Новікова та ін.; за ред. З. С. Варналія. – Київ: Знання України, 2005. – 498 с.
11. Управління розвитком регіону: навч. посіб. / Т. Л. Миронова, О. П. Добровольська, А. Ф. Процай, С. Ю. Колодій. – Київ: Центр навчальної літератури, 2006. – 328 с.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2014.

Дегтярь А.О. Формирование и функционирование механизма государственного управления социально-экономическим развитием региона

В статье проанализированы сущность и проблемы формирования и функционирования механизма государственного регулирования, рассмотрены тенденции развития его структуры. Сформулировано содержание регионального механизма управления, приведены принципы формирования, комплекс региональных задач. Предложены приоритетные направления деятельности по совершенствованию государственного управления социально-экономическим развитием региона.

Ключевые слова: механизм государственного регулирования, структура, социально-экономическое развитие, региональная структура управления.

Diegtiar A. The Formation and Functioning of the Mechanism of State Management of Social and Economic Development of the Region

The article analyzes the nature and the problems of formation and functioning of the mechanism of state regulation, trends in the development of its structure are discussed. Regional content management mechanism is formulated, the principles of formation of complex regional problems are given. The priority areas for action to improve governance of socio-economic development of the region are proposed.

The essence of government regulation consists of various forms (price and non-price) and methods (direct and indirect), through which the state conducts regional policy, promotes development and socio-economic processes. Regional policy is actually the basis for the transformation of the structure of state actors in territorial aspect. Implementation in practice is usually done in the following areas: installation of reconciling the interests of the "center-region" with organizational and legal issues; governance imperative region in certain areas, in accordance with national interests; implementation of industrial projects in the region; develop their own comprehensive policy.

Consequently, regional policy is a mechanism in the hands of state regulation of economic, social, political and environmental development of the regions. With this understanding of regional policy management entity is the state represented by regional authorities, as well as specialized institutions authorized to regulate the development of business entities at the state level.

The state regulation should be considered at the sectoral and regional levels. Serious obstacles to the state regulatory policy and support economic initiatives at the regional level can be irrational conservatism and extensive management systems that have been established before. The existence of such danger shows that the mechanism of state regulation and support are very complex and multi-functional, its use should be optimized.

The consideration of the trends of structure mechanism of sustainable development of the region allowed to deepen the content of some basic concepts of regional management associations (organizational and socio-economic components of regional management mechanism, the content of vertical and horizontal integration of business, etc.). Selected elements can identify the main areas for improvement of sustainable development of the region, whose boundaries do not coincide with the administrative and territorial division.

Speaking of areas for further research can give clear and capacious task: improving public administration, certain components of its mechanism, aimed at creating a new standard of living both regionally and across the country.

Key words: *state regulation mechanism, structure, socio-economic development, regional management structure.*

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено особливості сучасної системи міжбюджетних відносин в Україні. Виділено методи бюджетного регулювання, що використовують для обґрунтування обсягів фінансового забезпечення місцевих бюджетів, вказано їх недоліки. Виявлено, недоліки застосування розмірів коефіцієнтів вирівнювання для областей України та запропоновано їх оптимальний розмір.

Ключові слова: механізми регулювання, міжбюджетні відносини, місцеві бюджети, місцеве самоврядування, бюджетні трансферти.

I. Вступ

Складність функціонування соціально-економічної системи держави в умовах системності кризових явищ зумовлює пошук ефективних антикризових інструментів, що здатні регулювати розвиток системи з урахуванням негативних зовнішніх та деструктивних внутрішніх чинників. Складним питанням є перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетними системами регіонів для врівноваження параметрів їх відмінностей за соціальними й економічними напрямками. Перерозподільна функція бюджетних коштів здійснюється через формування та функціонування системи міжбюджетних трансфертів, що мають характер дотацій вирівнювання фінансового забезпечення бюджетів усіх рівнів. Гаслом сьогодення є децентралізація влади разом із її функціями та фінансовим забезпеченням. Головним питанням залишається обґрунтування закріплення спроможних джерел доходів за місцевими бюджетами, системи їх розподілу та системи моніторингу, контролю за ефективним та цільовим використанням бюджетних коштів.

Питанням регулювання міжбюджетних відносин присвячені праці Л. Бабича, О. Василика, О. Величка, М. Єрмошенка, А. Мярковського, В. Опаріна, К. Павлюка, Ю. Пасічника, В. Федосова, І. Чугунова та ін. Праці дослідників присвячені питанням регулювання та обґрунтування політики міжбюджетних відносин. Проте занурення соціально-економічної системи України в рецесію зумовлює потребу негайного перегляду критеріїв та механізмів регулювання міжбюджетних відносин для мінімізації негативних наслідків системної кризи в Україні.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати напрями вдосконалення системи розподілу трансфертів вирівнювання місцевих бюджетів на основі коригування коефіцієнта вирівнювання.

III. Результати

Об'єктом міжбюджетних відносин є процес перерозподілу бюджетних коштів між

суб'єктами таких відносин, заснований на трансфертних механізмах. Систему трансфертів використовують як інструмент вертикального фінансового вирівнювання в бюджетній системі держави. Отже, міжбюджетні відносини розподіляються за вертикальною площиною виміру побудови бюджетів держави, що зумовлює характер взаємодії та розподіл функцій між структурними елементами системи. У свою чергу, характер взаємодії та розподіл функцій виявляється крізь системи розподілу й закріплення обов'язків і повноважень, доходів й видатків бюджетів, у межах задекларованої політики та стратегії регіонів та держави загалом. Тобто перерозподільний процес бюджетних коштів характеризуються поточною політикою міжбюджетних відносин у державі.

Л. Рябушка зазначає, що на сучасному етапі розвитку недостатню увагу приділяють питанням узгодження й гармонізації економічних, фінансових, політичних, інституційних, культурних, соціальних та інших інтересів за допомогою політики міжбюджетних відносин [5]. Тобто в процесі розробки регіональної та державної політики акцент роблять на структурні елементи соціально-економічної системи держави, а не на зв'язки між ними, що значно знижує ефективність реалізації розроблених стратегій розвитку та політики держави загалом.

Економічна природа політики міжбюджетних відносин виявляється в державотворчому та бюджетотворювальному напрямах, що забезпечують раціональне регулювання всіх фінансових потоків держави між суб'єктами з приводу їх розподілу через єдиний центр управління на основі створення ієрархії взаємних прав та обов'язків між різними рівнями системи міжбюджетних відносин на засадах Конституції України й законодавства [5].

Г. Сенюк у своєму дослідженні підкреслює особливості формування місцевих бюджетів крізь призму моделі державного устрою, що впливає на розподіл та закріплення державних функцій [6]. Автор зазначає, що у феде-

ративних країнах, які мають додаткову ланку в бюджетній системі (бюджетів-членів федерації), розподіл функцій між ланками виражений сильніше, ніж в унітарних державах [6]. Проте його дослідження розподілу державних функцій унітарних держав демонструє розмаїття впроваджених варіантів. Наприклад, майже відсутній розподіл між ланками бюджетної системи в Італії та найбільша концентрація соціально-економічних послуг закріплена за місцевими бюджетами у Великобританії, Швеції, Нідерландах, Норвегії, Португалії, Люксембурзі [6].

Розглядаючи вплив моделі державного устрою на потреби в трансфертному забезпеченні місцевих бюджетів, дослідники зазначають, що питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів більша в унітарних державах (до 70%), ніж у федеративних, де частка трансфертів у доходах бюджетів коливається в межах 14–29% [8].

Отже, незважаючи на структуру закріплених бюджетних функцій за місцевим бюджетом,

система формування доходної частини фактично може не відповідати рівню фінансового забезпечення. Зазначене можна підтвердити шляхом проведення аналізу структури доходів місцевих бюджетів України, зокрема, рівня трансфертних надходжень, див. рис. 1., табл. 1.

За даними рис. 1. можна зробити такі висновки. Велика частка місцевих бюджетів України за 2011–2013 рр. припадає на офіційні трансферти та податкові надходження, що мають за досліджуваний період поступову тенденцію до зростання (темпи зростання податкових надходжень у 2012 р. становили 117%, а вже у 2013 р. знизилися до рівня 106%; частка податкових надходжень сягає в середньому 40% від сукупних доходів місцевих бюджетів; темпи зростання офіційних трансфертів становлять у 2012 р. 131%, а вже у 2013 р. знизилися до рівня 93%; частка трансфертів у середньому перебуває на рівні 53%).

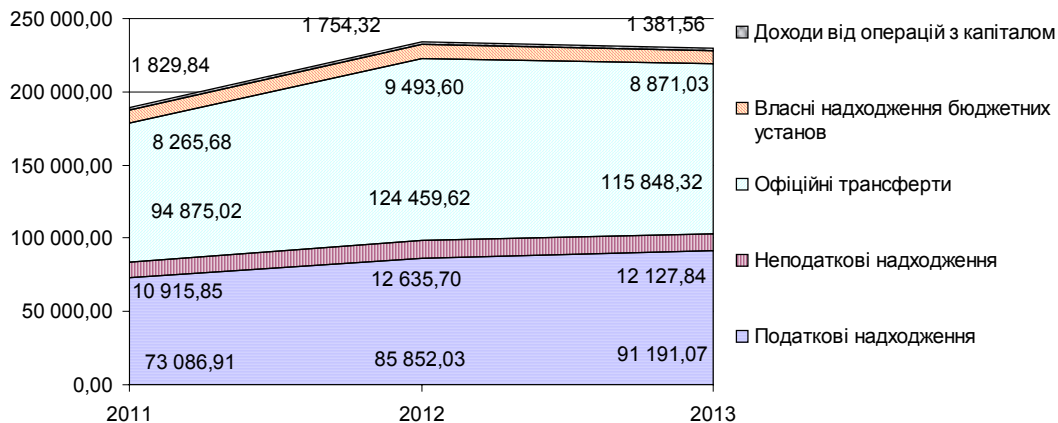


Рис. 1. Динаміка показників доходів місцевих бюджетів України за 2011–2013 рр.

Таблиця 1

Показники структури та динаміки доходів місцевих бюджетів України

Найменування показника	Частка в обсязі доходів місцевих бюджетів України, %			Темпи зростання, %	
	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2012 р.	2013 р.
Податкові надходження	40,26	38,11	41,26	117,47	106,22
Неподаткові надходження	6,01	5,61	5,49	115,76	95,98
Цільові фонди	0,45	0,25	0,21	69,47	82,34
Власні надходження бюджетних установ	4,55	4,21	4,01	114,86	93,44
Доходи від операцій з капіталом	1,01	0,78	0,63	95,87	78,75
Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	47,74	44,75	47,58	116,34	104,32
Офіційні трансферти	52,26	55,25	52,42	131,18	93,08
Дотації	26,50	26,91	27,70	126,01	100,98
Субвенції	25,76	28,34	24,72	136,51	85,58
Всього доходів місцевих бюджетів України	100,00	100,00	100,00	124,10	98,11

Несуттєве фінансове значення для доходів місцевих бюджетів мають:

- неподаткові надходження, частка яких перебуває в середньому на рівні 5%. Динаміка цього показника також знижується у 2013 р. та становить 95%;
- власні надходження бюджетних установ, частка яких не перевищує 4,5%.

Темп зростання показника знижується у 2013 р. на 7% порівняно з 2012 р.;

- цільові фонди: їх частка у місцевих бюджетах становить менше ніж 0,5%, темпи їх зростання у 2012 р. – 69%, а у 2013 р. – 82%.

Загалом доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів перебувають у середньому на рівні 45% від загаль-

ного обсягу доходів місцевих бюджетів України за 2011–2013 рр. Темпи зростання зазначеного показника у 2012 р. становлять 116%, а вже у 2013 р. рівень знижується до 104%. Подібну тенденцію спостерігаємо за показниками сукупних доходів місцевих бюджетів України: у 2012 р. темп зростання показника становив 124%, а вже у 2013 р. знизився до 98%.

Як зазначає Л. Б. Рябушка, частка дотаційних бюджетів у загальній кількості зростає щорічно, на 2010 р. становила 96,5%, де основним споживачем дотацій вирівнювання є обласні бюджети, а бюджетами-«донорами» – міські бюджети [5]. Тобто на місцевому рівні немає жодного стимулу щодо подальшого збагачення бюджету, оскільки частина доходів, що більше за рівень видатків на закріплені та делеговані повноваження, піде не на розвиток території, а на формування коштів для дотацій вирівнювання.

Загалом трансферти характеризуються за цілями призначення та видами. За ст. 96 Бюджетного кодексу України види бюджетних трансфертів зводяться до таких: дотація

вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації. За даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, показник міжбюджетних трансфертів складається із субвенцій із соціального захисту населення, інших трансфертів, дотацій вирівнювання. До загальної структури трансфертів належать такі [8]: трансферти вирівнювання; система цільових трансфертів; інвестиційні трансферти; трансферти між місцевими бюджетами; трансферти з державного місцевим бюджетам. О. Козенко виділяє такі види трансфертів: умовні трансферти (чи цільові платежі) як у фіксованій сумі, так і з можливістю пролонгації; безумовні (нецільові) трансферти у вигляді відрахувань від податкових прибутків до місцевих бюджетів або у вигляді прямих трансфертів у фіксованій сумі, або такі, що підлягають пролонгації [2].

Розглянемо особливості фактичного спрямування обсягів бюджетних трансфертів за напрямками (табл. 2).

Таблиця 2

Динаміка показників структури офіційних трансфертів місцевих бюджетів України, грн

Найменування показника	2011 р.	2012 р.	2013 р.	Частка 2011 р.	Частка 2012 р.	Частка 2013 р.
Офіційні трансферти	94 875 022 318	124 459 624 312	115 848 324 185	100,00	100,00	100,00
Дотації	48 113 567 300,00	60 626 279 600,00	61 220 372 200,00	50,71	48,71	52,85
Дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам	43 629 948 300	51 649 947 300	55 695 424 600	45,99	41,50	48,08
Додаткові дотації	4 483 619 000	8 976 332 300	5 524 947 600	4,73	7,21	4,77
Субвенції	46 761 455 018	63 833 344 712	54 627 951 985	49,29	51,29	47,15
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги	27 932 050 440	33 703 548 664	40 025 735 691	29,44	27,08	34,55
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг	8 373 153 855	9 374 704 672,32	8 607 703 806	8,83	7,53	7,43
Субвенція цільового призначення	6 324 370 766	18 840 402 719	5 040 640 009	6,67	15,14	4,35
Субвенція на соціально-економічний розвиток	4 131 879 958	1 914 688 658	953 872 479	4,36	1,54	0,82

За даними табл. 2 значна частка дотацій припадає на дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам. Її рівень сягає від 41% до 48% від загальної суми трансфертів за досліджуваний період. Найнижчий показник – 41% – у 2012 р. Додаткові дотації численні, проте розпорошені, частка їх незначна та коливається в межах від 4% до 7% від загальної суми трансфертів.

Структура субвенцій включає:

- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги, діапазон частки яких відповідає 27–34% від загальної суми трансфертів за досліджуваний період. Найнижчий показник – 27% – визначено за 2012 р., максимальний – 34% – за 2013 р.;
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, діапазон частки яких відповідає 7–8% від за-

гальної суми трансфертів за досліджуваний період;

- субвенції цільового призначення, діапазон частки яких відповідає 4–15% від загальної суми трансфертів за досліджуваний період. Найнижчий показник – 4% – визначено за 2013 р. та максимальний – 15% – за 2012 р.;
- субвенції на соціально-економічний розвиток, діапазон частки яких відповідає 0,8–4% від загальної суми трансфертів за досліджуваний період. За кожний досліджуваний річний період рівень показника скорочувався майже у три рази.

Наочно сучасні тенденції розподілу обсягів бюджетних трансфертів подано на рис. 2. Спостерігається зростання показників дотацій у 2012 р. на 26% за рахунок подвоєння обсягів додаткових дотацій, проте вже у 2013 р. показник обсягів дотацій за-

лишився на рівні попереднього періоду, дотації вирівнювання з державного бюджету зросли на 7%, а додаткові дотації – навпаки, знизилися на 39%. Показник обсягів субвенцій зріс у 2012 р. на 36%, а вже у 2013 р. рівень показника знизився на 15%. Зростання субвенцій у 2012 р. зумовлено зростанням обсягів субвенцій з державного бюджету

ту місцевим бюджетам на виплату допомоги на 20%. У 2013 р. цей показник зріс на 18% порівняно з рівнем 2012 р. Обсяг субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг зріс на 11% у 2012 р. та суттєво знизився у 2013 р., темп зростання становив 91%.

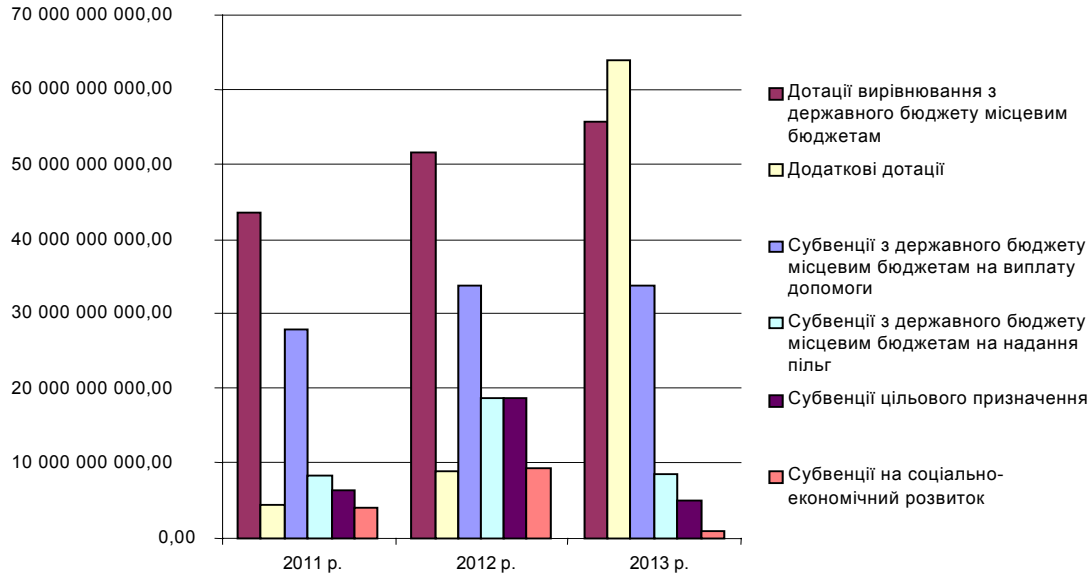


Рис. 2. Динаміка показників структури офіційних трансфертів місцевих бюджетів України, грн

Обсяг субвенцій цільового призначення зріс майже у 3 рази та знизився у 2013 р. на 74% від рівня попереднього періоду. Знизькі показники темпів зростання субвенцій на соціально-економічний розвиток, рівень яких у 2012 р. становив усього 46%, у 2013 р. – 49%. Отже, фактичний розподіл трансфертів вирівнювання характеризується зміщенням акцентів фінансування на:

- додаткові дотації та субвенції цільового призначення у 2012 р.;
- дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам та субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги у 2013 р. Тобто у 2013 р. бюджетні кошти розподілялися з пріоритетом на підвищення рівня соціального забезпечення.

Для обґрунтування обсягів фінансового забезпечення місцевих бюджетів-«донорів» та «реципієнтів» застосовують методи бюджетного регулювання, які узагальнюють у такі:

- систему розподілу джерел доходів між бюджетами різних рівнів;
- розщеплення обсягів грошових надходжень бюджетів різних рівнів у межах закріплених за ними часток;
- встановлення додаткової частки до рівня загальнодержавних податків на окремій території.

В Україні традиційно використовують такі методи бюджетного регулювання, як:

- метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, які надходять на території місцевого бюджету;
- надання фінансової допомоги бюджетам у визначеній сумі (бюджетні трансфери) [7].

У свою чергу, метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, які надходять на території місцевого бюджету, зумовлює зростання зацікавленості місцевих органів у розвитку не тільки власних доходів, а й загальнодержавних податків.

Нестачу власних коштів для здійснення закріплених за місцевими бюджетами функцій покривають додатковим обсягом бюджетних коштів цільового призначення – бюджетними трансфертами, що обчислюються шляхом застосування формульного підходу, практика використання якого різниться між собою такими параметрами, як: об'єкт вирівнювання, міра вирівнювання, бюджетні інструменти, методи оцінювання дохідних розбіжностей.

Як зазначає В. В. Хорошун, алгоритм обчислення міжбюджетних трансфертів у зарубіжних країнах зводиться до таких етапів [7]: обчислюється середній податковий потенціал території як відношення суми податків території до суми її видатків; далі прогноуються обсяги доходів території з урахуванням нормативних коефіцієнтів; оцінюється різниця між очікуваними обсягами доходів бюджетів та доходами, які мобілізуються на території. У випадку отримання:

- від'ємного результату абсолютне значення отриманої різниці перераховується до фонду регіонального розвитку;
- додатного результату абсолютне значення отриманої різниці виступає обсягом бюджетного трансферту території, яку фонд регіонального розвитку передає їй. Далі оцінюють суму показників відрахувань до бюджету та трансфертів вирівнювання з державного бюджету. Від'ємне значення за різницею розрахунком повертає зазначений обсяг коштів до державного бюджету, у випадку додатного його значення, кошти перераховуються із державного бюджету до бюджету окремої території.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 р. № 1149 та внесеними змінами до неї від 25.03.2014 р. № 96, вітчизняний досвід подібний щодо обчислення обсягів трансфертів вирівнювання та зводиться до такого.

За цією Постановою обсяг дотацій вирівнювання з державного бюджету або коштів, що передаються з таких бюджетів до державного бюджету (T_i), визначається за загальним

фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків (V_i) та розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами (D_{izak}), із застосуванням коефіцієнта вирівнювання (a_i) за такою формулою:

$$T_i = a_i (V_i - D_{izak}), \quad (1)$$

де a_i – коефіцієнт вирівнювання, який застосовується до обчисленого за цією формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, і має окреме значення для відповідних місцевих бюджетів, а саме: $a_i \in (0,6; 1)$

Тобто підставою для розрахунку є різниця між розрахунковим обсягом видатків та прогнозованим показником доходів бюджету, яка коригується коефіцієнтом вирівнювання. Таким чином, перевищення доходів над видатками стає підґрунтям для вилучення дохідної частки, що перевищує обсяг видатків, у державний бюджет і, навпаки, перевищення видатків над доходами формує обсяг потрібного бюджетного трансферту.

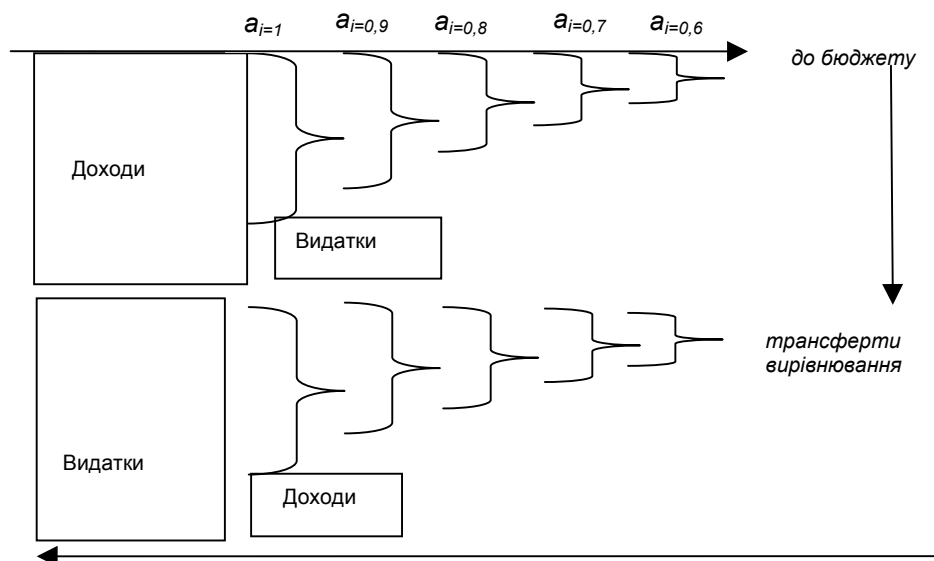


Рис. 3. Схема вилучення обсягу коштів місцевого бюджету-«донора» та формування обсягів трансфертів вирівнювання місцевого бюджету-«реципієнта»

Але вилучається не весь обсяг бюджетних коштів, що перевищують видаткову частину. Для заохочення місцевих бюджетів-«донорів» (обласних, районних) до подальшого розвитку дохідної частини застосовують коефіцієнт вирівнювання, який визначається як величина змінна та перебуває в межах від 0,6 до 1.

Такий диференційований підхід дає змогу вилучати обсяг бюджетних надходжень, що перевищує видатки бюджету відповідно до рівня коефіцієнта вирівнювання. Наприклад, при значенні 0,6 коефіцієнта вирівнювання вилучається 0,4 частина коштів, що перевищують видаткову частину бюджету. Норматив коефіцієнта вирівнювання затверджується щорічно Законом України «Про Державний

бюджет». Проте практика міжбюджетних відносин неодноразово доводила, що розподіл міжбюджетних трансфертів здійснюється неформально, у ручному режимі керування та за домовленостями.

На наш погляд, дуже суб'єктивним є рівень коефіцієнта вирівнювання, оскільки його застосування не стимулює місцеві бюджети-«донори» нарощувати дохідну частину бюджету, а місцеві бюджети-«реципієнти» розкривати та зміцнювати власний фінансово-економічний потенціал.

Зауважимо, що межею ставки для податкового вилучення до бюджету американський економіст XX ст. А. Лаффер вважав 30% суми доходів, у межах якої збільшується сума

доходів бюджету. У свою чергу, при 40–50% вилученні доходів, коли ставка податку потрапляє до так званої “забороненої зони” дії, скорочуються збереження населення, що спричиняє незацікавленість інвестування в ті чи інші галузі економіки та призводить до скорочення податкових надходжень [3].

Тому вважаємо вилучення обсягу коштів місцевого бюджету-“донора” на рівні 40% дестимулюючим чинником розвитку міжбюджетних відносин, що значно знижує ефективність фінансування бюджетного процесу. На наш погляд, нижня межа коефіцієнта вирівнювання повинна бути не нижчою за рівень 0,7, тобто, $a_i \in (0,7; 1)$. Тоді частку 0,3 бюджетних коштів, що підлягає вилученню до бюджету, розподіляти за концепцією життєздатності соціально-економічних систем, гармонізація відносин за якою формується на основі “золотого перетину”. Гар-

монія як відповідність частин цілому та рівновага складних систем визначає функціонування економічних структур, є метою, засобом і принципом розвитку соціально-економічних систем [1]. За цією концепцією гармонійний розподіл бюджетних коштів, що підлягають вилученню, базується на поділі його на нерівні частини таким чином, що весь обсяг коштів так відноситься до більшої частини, як найбільша частина до меншої. Також для стимулювання розвитку міжбюджетних та міжрегіональних відносин доцільно частку бюджетних коштів відповідного місцевого бюджету, що підлягають вилученню, спрямовувати на фінансову підтримку місцевих бюджетів територій, що межують із ним.

Фактично до частки 0,3 бюджетних коштів застосовують такі коефіцієнти вирівнювання, що відповідають пропорції “золотого перетину” (рис. 4).

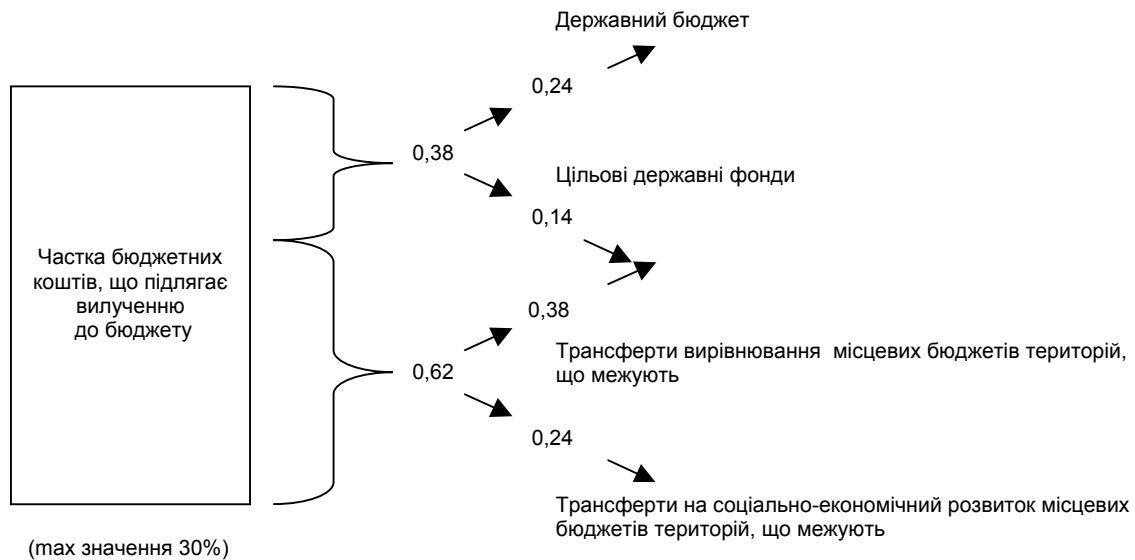


Рис. 4. Гармонійний розподіл частки бюджетних коштів, що підлягає вилученню до бюджету

У результаті державний бюджет недоотримає значну частку бюджетних коштів для формування трансфертів вирівнювання, але такий підхід:

- зводить нанівець можливості “вручну” розподіляти бюджетні кошти, що підвищить ефективність бюджетного фінансування;
- перекладає частково фінансову відповідальність на місцеві бюджети-“донори”, що межують із місцевим бюджетом-“реципієнтом”, тим самим дає змогу використати синергетичний ефект від встановлення горизонтального зв’язку міжбюджетних відносин.

Загалом створюються сприятливі фінансові умови для розвитку не тільки окремих територій, а й територіальних кластерів на основі гармонізації міжбюджетних відносин.

IV. Висновки

На основі аналізу доходів бюджету України визначено, що велика частка місцевих бюджетів в Україні за 2011–2013 рр. припадає на офі-

ційні трансфери та податкові надходження, що мають поступову тенденцію до зростання. Фактичний розподіл трансфертів вирівнювання характеризується зміщенням акцентів фінансування на додаткові дотації та субвенції цільового призначення у 2012 р.; дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам; субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги у 2013 р. Проте в умовах системності кризових явищ, формульний підхід до розрахунку коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету, який визначається за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків та розрахунковим обсягом доходів, закріплених за відповідними місцевими бюджетами, із застосуванням коефіцієнта вирівнювання, потребує перегляду в частині обґрунтування коефіцієнта вирівнювання. Пропонується нижню межу коефіцієнта вирівнювання встановити не нижчою за рівень 0,7, тобто,

$a_i \in (0,7; 1)$. Частку бюджетних коштів (максимальний показник 0,3), що підлягають вилученню, розподілити за концепцією життєздатності соціально-економічних систем, гармонізація відносин за якою формується на основі “золотого перетину”. Для стимулювання розвитку міжбюджетних та міжрегіональних відносин пропонується частку бюджетних коштів відповідного місцевого бюджету, що підлягає вилученню, спрямовувати на фінансову підтримку місцевих бюджетів територій, що межують із ним відповідно гармонійним коефіцієнтам 0,62 та 0,38, що структурно діляться таким чином: 0,68 на частку у 0,38 на трансферти вирівнювання та частку 0,24 на соціально-економічний розвиток. Інша частка бюджетних коштів 0,38, що підлягає вилученню, спрямовується у частці 0,24 до державного бюджету, а в частці 0,14 – до цільових державних фондів. Такий підхід дає змогу звести нанівець можливості “вручну” розподіляти бюджетні кошти, що підвищить ефективність бюджетного фінансування; перекласти частково фінансову відповідальність на місцеві бюджети-“донори”, що межують із місцевим бюджетом-“реципієнтом”, тим самим використати синергетичний ефект від встановлення горизонтального зв'язку міжбюджетних відносин. Загалом, формується фундамент до розбудови територіальних кластерів на основі гармонізації міжбюджетних відносин.

Список використаної літератури

1. Книшенко Т. М. Моделювання сценаріїв розподілу ресурсів в еколого-соціо-економічній системі за золотим перетином / Т. М. Книшенко // Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. Серія: економіка і менеджмент. – 2013. – № 2 (15). – С. 68–76.
2. Козенко О. А. Міжбюджетні трансферти як інструмент вертикального фінансового вирівнювання / О. А. Козенко // Економічний форум. – 2014. – № 2. – С. 194–199.
3. Користін О. Еволюція теорії оподаткування / О. Користін, Ю. Потернак // Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії. Економічні науки. – 2011. – № 2 (21). – С. 35–45.
4. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>.
5. Рябушка Л. Б. Концептуальні засади політики міжбюджетних відносин в соціально-економічному розвитку держави / Л. Б. Рябушка // Вісник СумДУ. Серія: Економіка. – 2011. – № 3. – С. 106–117.
6. Сенюк Г. Світовий досвід формування доходів місцевих бюджетів / Г. Сенюк // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 2 (5). – С. 143–148.
7. Хорошун В. В. Моделювання процесів бюджетного планування в управлінні регіональною економікою : дис. ... канд. економ. наук : 08.00.11 / Хорошун Вікторія Василівна. – Запоріжжя, 2008. – С. 154.
8. Чабан Я. І. Світовий досвід фінансування соціально-економічного розвитку області за рахунок податкових надходжень / Я. І. Чабан // Науковий вісник НЛТУ України : зб. наук. праць. – 2008. – № 18.10. – С. 135–141.

Стаття надійшла до редакції 24.11.2014.

Козаченко Ю. П. Совершенствование механизма регулирования системы межбюджетных отношений в развитии местного самоуправления

В статье исследованы особенности современной системы межбюджетных отношений в Украине. Выделены методы бюджетного регулирования, используемые для обоснования объемов финансового обеспечения местных бюджетов, указаны их недостатки. Выявлены недостатки применения размеров коэффициентов выравнивания для областей Украины и предложен их оптимальный размер.

Ключевые слова: механизмы регулирования, межбюджетные отношения, местные бюджеты, местное самоуправление, бюджетные трансферты.

Kozachenko Y. Mproving the Mechanism of Regulation Intergovernmental System in Local Government Development

Established that question redistribution of financial resources among regions byudetnymy systems for balancing parameters of their differences in social and economic areas is very difficult. Redistributive function of budget funds through the formation and functioning of the system of intergovernmental transfers that are associated equalization grants financial support of all levels. Allocated budget management techniques that are used to study the volume of financial support of local budgets, revealed their imperfections.

Established that lack of own funds for the implementation of local budgets allocated to cover the additional amount of features budget tsilvoho destination – fiscal transfers, calculated by applying the formula approach, the use of which varies with each other parameters such as object alignment, equalization measure, budget tools, methods of assessment income differences.

Proved imperfect application of the equalization sizes for regions of Ukraine and suggested its optimal size that should encourage local governments “donors” to increase budget revenues, and local budgets “recipients” reveal and strengthen their own financial and economic potential.

Key words: regulatory mechanisms, intergovernmental relations, local governments, local government, fiscal transfers.

УДК 354:336.025

Л. В. Кривонос

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕТІНІЗАЦІЇ ДОХОДІВ ГРОМАДЯН – ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ФАКТОР СТАБІЛЬНОЇ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано становлення в Україні правової бази протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, розпочате у 1988 р. й пов'язане з ратифікацією Україною ряду міжнародних нормативно-правових актів. Охарактеризовано національні та міжнародні нормативно-правові акти в досліджуваній сфері. Обґрунтовано необхідність доповнення Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" положеннями про суб'єктів контролю за первинним фінансовим моніторингом і порядок його проведення, механізм проведення внутрішнього фінансового контролю, порядок взаємодії та координації суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Ключові слова: легалізація (відмивання) доходів, протидія відмиванню доходів, фінансування тероризму, доходи, отримані злочинним шляхом.

I. Вступ

Ефективне функціонування державних механізмів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, як будь-яка діяльність, неможливе без належної правової регламентації. Належне законодавче регулювання є запорукою ефективної діяльності держави у сфері попередження та припинення узаконення доходів, одержаних від злочинної діяльності. Крім того, воно дає можливість притягнути до відповідальності органи державної влади та їх посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків у досліджуваній сфері.

Вагомий внесок у дослідження правових засад протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, в контексті проблеми детінізації економіки зробили такі зарубіжні вчені, як Ф. Бретт, Дж. Гросман, Дж. Жданович, К. Коттке, Дж. Модінгер, Т. Рейтер, Дж. Робінсон, Р. Седдіг та ін.

В українській науці останніми роками питанням правових механізмів детінізації доходів громадян присвячені праці В. Алієва, О. Барановського, С. Буткевич, З. Варналія, Л. Воронової, О. Горбунової, О. Київець, І. Коломійця А. Мокія, О. Римарука та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати нормативно-правове забезпечення державних механізмів детінізації доходів громадян.

III. Результати

Основою правових механізмів протидії відмиванню доходів є нормативні акти, спрямовані на організацію державними органами й фінансово-кредитними установами контролю за вкладами та рухом грошей громадян і юридичних осіб [14, с. 28].

Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" передбачає, що відносини в досліджуваній сфері регулюються зазначеним законом, іншими законами України, що унормовують діяльність суб'єктів фінансового моніторингу, а також нормативно-правовими актами спеціально уповноваженого органу та інших державних органів, уповноважених здійснювати регулювання діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу, прийнятих на виконання цього закону [8]. Згідно з Положенням про Державну службу фінансового моніторингу України, Держфінмоніторинг України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента та Міністра фінансів України [12].

Таким чином, правовою основою функціонування державних механізмів запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є Конституція та закони України, підзаконні нормативно-правові акти компетентних органів державної влади. Закон України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" (ст. 4) [4] додає до зазначеного переліку міжнародно-правові угоди, учасником яких є Україна.

У 80-х рр. XX ст. практично в усіх розвинутих країнах відбувалася активна нормотворча діяльність із закріплення основних засад протидії легалізації незаконних доходів.

Становлення в Україні правових механізмів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, розпо-

чалось в 1988 р. та було пов'язане з ратифікацією Україною ряду міжнародних нормативно-правових актів, серед яких основоположне значення мали такі:

- Конвенція ООН “Про боротьбу проти незаконного обороту наркотичних засобів і психотропних речовин” 1988 р. (Віденська конвенція). Метою цієї конвенції є сприяння співробітництву між сторонами з тим, щоб вони могли більш ефективно вирішувати різноманітні проблеми незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, що мають міжнародний характер. При здійсненні своїх зобов'язань за конвенцією сторони вживають необхідних заходів, включаючи заходи законодавчого та організаційного характеру, відповідно до основних положень своїх внутрішніх законодавчих систем [3];
- Сорок рекомендацій FATF, прийняті в 1990 р. і переглянуті в 1996 р. і в 2003 р. Цей правовий акт містить ряд положень рекомендаційного характеру щодо діяльності держав, яких він стосується, у сфері профілактики, запобігання, виявлення та припинення діянь, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. Однак необхідно зазначити, що, крім рекомендацій, цей документ містить ще й санкції за їх невиконання. Насамперед, це обмеження міжнародних фінансових потоків у державі-порушницю, обмеження кореспондентських відносин іноземних банків з банками держави-порушницю, обмеження інвестування в економіку держави-порушницю тощо, тобто санкції полягають в обмеженні економічних відносин держав – членів FATF з державою-порушницею. Першим кроком до застосування санкцій є виявлення держав, що не протидіють, за оцінками експертів FATF, легалізації незаконно одержаних грошей – складаються “чорні” списки таких держав. Нині в цих списках є й Україна [2, с. 42];
- Сорок рекомендацій FATF були опубліковані 19.04.1990 р. За час їх існування вони двічі переглядалися та на сьогодні діють у редакції від 28.06.1996 р. З метою їх кращого застосування організацією FATF були розроблені пояснювальні примітки до окремих рекомендацій;
- Конвенція Ради Європи 1990 р. “Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом” (Страсбурзька конвенція). Ця конвенція розвинула положення Віденської конвенції ООН 1988 р., поширивши їх дію на доходи, одержані в результаті будь-яких кримінальних злочинів, а не тільки від незаконного обігу наркотиків, та стала першою багатосторонньою угодою, присвяченою виключно про-

блемі боротьби з відмиванням злочинних доходів [5]. На сьогодні учасниками Конвенції є 47 держав, серед яких як члени Ради Європи, так і держави, що до неї не входять. Страсбурзька конвенція спрямована на приведення законодавства країн-учасниць у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, до єдиних стандартів та вжиття необхідних заходів із запобігання, виявлення, припинення, розгляду та вирішення справ, пов'язаних із відмиванням таких доходів, а також на розвиток міжнародного співробітництва в цій сфері. Вибір необхідних заходів конвенція залишила за окремими учасниками, що їх вживають;

- Директива Ради Європейських співтовариств 1991 р. “Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей” № 91/308/ЕЕС була прийнята з урахуванням необхідності вжиття радикальних заходів, спрямованих на припинення злочинних діянь, зокрема, наркаторгівлі та легалізації доходів, одержаних внаслідок таких діянь. Однією з вимог у вказаному напрямі Директива визнає необхідність ідентифікації клієнтів у кожному випадку вчинення фінансових операцій, ведення обліку угод, укладених на великі суми, та повідомлення компетентних органів державної влади про всі підозрілі угоди. Ці положення стосуються всіх сфер, що можуть бути використані для відмивання незаконних доходів;
- Глобальна програма у боротьбі з відмиванням грошей (1999 р.). Цей правовий акт спрямований на координацію діяльності держав-учасниць у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, а також визначення ряду положень, яких повинні дотримуватися всі держави.

Аналіз змісту програми дає змогу визначити три основні сфери, що підлягають урегулюванню нею:

1. Спеціальне співробітництво – це основа програми; охоплює діяльність з інформування, розроблення програм і навчання:
 - організація спеціалізованих семінарів на державному та регіональному рівнях для інформування працівників державних органів, юридичних організацій і представників фінансового сектора, включаючи розроблення інформаційних методик і матеріалів для вивчення. Основним завданням таких заходів є вироблення правильного ставлення до проблеми відмивання коштів і потенційної загрози, яку вона становить для національних економік держав та інвестиційного клімату, а також лібералізації торгових відносин;
 - надання допомоги в розробленні юридичних та інституційних основ боротьби з відмиванням грошей; розроблення

модельного інструментарію для встановлення відповідних заходів протидії відмиванню грошей у юридичному й фінансовому секторах; розроблення та поширення рекомендацій, вироблених спеціально з урахуванням особливостей певної держави з подальшою імплементацією цих рекомендацій у життя; передача основних повноважень з боротьби проти відмивання грошей спеціально створеним підрозділам – фінансовій розвідці;

- забезпечення підготовки представників державних установ і фінансових інституцій, правоохоронних органів та юристів; забезпечення спеціалізованим інструментарієм, необхідним фахівцям; організація висококваліфікованих курсів із розслідування фінансових злочинів для суддів, прокурорів.

2. Дослідження й аналіз основних цілей шляхом надання інформації державам з метою вироблення більш ефективних заходів протидії відмиванню грошей міжнародним співтовариством. Основним є надання доступу до документів та інформації щодо відмивання грошей:

- проведення досліджень щодо проблем банківської таємниці, офшорних центрів і відмивання грошей, впливу політики на розроблення стратегії відмивання грошей організованими злочинними угрупованнями, покладення тягаря доказів на підозрюваного під час розслідування фактів відмивання грошей тощо;
- публікація результатів проведення подібних досліджень, а також періодична публікація тематичних і геополітичних робочих доробків, які будуть доступні для широкої публіки й державних органів;
- у межах програми було створено спеціальну інформаційну електронну мережу на базі Інтернету, основним завданням якої є збір інформації про боротьбу з відмиванням незаконно нажитих коштів (ImoLin), що пропонує державам і фінансовим інституціям проведення інформаційних форумів, послуг електронної бібліотеки, електронних законодавчих баз (AMLID).

3. Сприяння встановленню діяльності фінансових розвідок, що повинно зміцнити діяльність правоохоронних органів. У програмі дуже багато уваги приділено саме становленню підрозділів фінансових розвідок. Створення таких структур має такі переваги для держав:

- наявність висококваліфікованої консультативної служби, можливість проведення спеціальних навчальних курсів;
- надання допомоги в проведенні міжнародних розслідувань; встановлення тісного співробітництва з аналогічними іноземними інституціями [15, с. 21].

Таким чином, положення програми спрямовані на налагодження співпраці держав

та життя кожною з них належних заходів із запобігання, виявлення та припинення легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, взаємний обмін інформацією, а також надання допомоги в досліджуваній сфері кожному учаснику, що її потребує.

Виконання положень Глобальної програми у боротьбі з відмиванням грошей покладено на міжнародні організації, що були спеціально утворені для протидії такій протиправній діяльності, зокрема, на FATF і його підрозділи в Азії та на Карибах, Раду Європи, МБФ, спеціалізовані органи ООН (UNDP, ISPAC, ISISC), Інтерпол, Егмондську групу тощо;

– Друга Директива Ради Європи (29.11.2000 р.). Цей правовий акт спрямований на протидію легалізації незаконних доходів та є свого роду доповненням до Директиви Ради Європи 1991 р.. Основні положення, що містяться в ній, стосуються:

- поширення правових положень щодо боротьби з відмиванням грошей не тільки на фінансовий сектор (казино, бухгалтерські, адвокатські послуги тощо);
- збільшення джерел “брудних” грошей (не тільки наркозлочини, але й інші тяжкі злочини);
- додаткові рекомендації для фінансових установ у випадку встановлення реального власника (бенефіціара) коштів.

Основним завданням держав-учасниць директива визнає обмеження дії документів, що можуть бути використані для легалізації незаконних доходів та діяльності організованої злочинності. Як і в першій директиві, вибір конкретних заходів виявлення та припинення таких протиправних діянь покладається на фінансові установи держави та відповідні правоохоронні органи;

– Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, і про фінансування тероризму, прийнята на міністерській конференції 16.05.2005 р. у м. Варшава [5].

Зазначена Конвенція є доопрацьованою та вдосконаленою редакцією Страсбурзької конвенції Ради Європи 1990 р., що була розроблена з урахуванням нових методів відмивання незаконних доходів та боротьби з ними. Нею було визначено необхідність вжиття кожною державою превентивних заходів, а також забезпечення діяльності підрозділів фінансової розвідки щодо виявлення та припинення легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму.

У зв'язку з тим, що Україна визнала ці правові акти чинними на своїй території, в 90-х рр. XX ст. її правотворча діяльність була спрямована на приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних нормативно-правових актів. Причи-

ною цьому стало включення України до так званого “чорного” списку держав, в яких відсутня ефективна система протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Необхідно було вжити ряд радикальних заходів як нормотворчого, так і організаційного характеру.

Після схвалення Україною в 1997 р. Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом [4], а також після прийняття на дванадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць СНД (Постанова від 08.12.1998 р. № 12-8) Модельного закону про протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [6], було розроблено та прийнято низку відповідних нормативно-правових актів.

Зокрема, було прийнято такі законодавчі акти, як Закони України “Про банки і банківську діяльність”, “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”, Кримінальний кодекс України тощо. З метою їх належного виконання було прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, а саме: Укази Президента України “Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, а також відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом” від 22.06.2000 р. № 813, “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.01.2001 р., “Про заходи щодо детінізації економіки” від 20.03.2001 р., “Про додаткові заходи щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом” від 19.07.2001 р., “Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”, Постанову Кабінету Міністрів України, Національного банку України “Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)” від 28.08.2001 р. № 1124 тощо.

Саме Указ Президента України “Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 10.12.2001 р. № 1199/2001 був одним з перших правових актів, що визначив основні засади протидії легалізації (відмиванню) доходів, що мають незаконне походження. Він встановив, що з 01.01.2002 р. в Україні запроваджується обов’язковий фінансовий контроль за всіма фінансовими операціями, що визначені законом як значні або сумнівні та здійснюються на території України фізичними і юридичними особами. Крім того, цим указом Кабінету Міністрів України було встановлено завдання утворити у складі Міністерства фінансів України Державний департамент фінансового моніторингу як контролюючий орган у сфері фінансової діяльності.

На виконання вищезазначеного указу 10.01.2002 р. у складі Міністерства фінансів

України було утворено Державний департамент фінансового моніторингу, положення про який було затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2002 р. № 194. Його основним завданням стала підготовка проекту Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” та ряду підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на його виконання.

Кабінетом Міністрів України спільно з Національним банком України 15.05.2002 р. було затверджено Програму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2002 р. Основною метою визначених нею заходів було створення ефективної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, усунення недоліків, які спричинили внесення України до зазначеного списку країн і територій, що не співпрацюють у сфері боротьби з відмиванням грошей.

Зазначені заходи повинні були здійснюватися за такими напрямками:

- 1) нормативно-правове регулювання, імплементація Сорока рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) у національне законодавство;
- 2) організаційно-управлінське, інформаційне та науково-методичне забезпечення;
- 3) запобігання правопорушенням та їх виявлення;
- 4) співпраця правоохоронних органів з фінансовими установами;
- 5) міжнародна співпраця [10].

Згодом такі програми затверджували щороку, вони були спрямовані на реалізацію скоординованих заходів із забезпечення імплементації Сорока рекомендацій FATF в українське законодавство та покращення міжнародного співробітництва в указаній сфері.

Найбільш важливим кроком України на шляху нормативного забезпечення протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, стало прийняття 28.11.2002 р. Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”, який набрав чинності 11.06.2003 р. Його метою є захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та забезпечення формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної інформації, що дає змогу правоохоронним органам України та іноземних держав виявляти, перевіряти й розслідувати злочини, пов’язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями. Цей закон був прийнятий з урахуванням усіх міжнародних нормативно-правових актів та рекомендацій. У ньому

було вперше закріплено всіх суб'єктів фінансового моніторингу, визначено їх права та обов'язки, охарактеризовано фінансові операції, що підлягають обов'язковому й внутрішньому фінансовому моніторингу, а також визначено основні засади відповідальності за порушення вимог Закону. Вказаний нормативно-правовий акт став фундаментом для подальшої побудови дієвої системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Незважаючи на вжиті Україною заходи щодо нормативного та організаційного забезпечення протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у грудні 2002 р. FATF запровадила до України економічні санкції за невідповідність її законодавства міжнародним стандартам, що спонукало до внесення змін до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів та Кодексу України про адміністративні правопорушення, і становлення адміністративної відповідальності осіб за порушення законодавства щодо запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Наступним кроком на шляху формування правових механізмів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, стало прийняття 06.02.2003 р. Закону України "Про внесення змін до деяких законів України з питань запобігання використанню банків та інших фінансових установ з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом" [7]. Ним було внесено ряд змін до Законів України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", "Про банки і банківську діяльність", "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом".

Набули чинності також підзаконні акти, які визначають інструменти та механізми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Серед них основними є: Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про перелік офшорних зон" від 23.02.2003 р. № 77-р, Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку реєстрації фінансових операцій суб'єктами первинного фінансового моніторингу" від 26.04.2003 р. № 644, Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок визначення країн (територій), які не беруть участь у міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму" від 26.04.2003 р. № 645, Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку взяття на облік Державним департаментом фінансового моніторингу фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу" від 26.04.2003 р. № 646.

Крім вищезазначених нормативно-правових актів, важливе значення для формування та функціонування системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, мають постанови Національного банку України, а саме: "Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу" від 14.05.2003 р. № 189 та "Про затвердження Складу реквізитів та структури файлів інформаційного обміну між спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу та банками (філіями)" від 04.06.2003 р. № 233.

Положення про здійснення банками фінансового моніторингу було розроблене на виконання Законів України "Про Національний банк України", "Про банки і банківську діяльність", "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" з метою запобігання використанню банківської системи для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. Цим положенням установлено загальні вимоги Національного банку щодо порядку: обліку банку в спеціально уповноваженому органі як суб'єкта первинного фінансового моніторингу; виявлення та реєстрації банками фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, стосовно яких є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму; ідентифікації, вивчення та класифікації клієнтів з урахуванням установлених банком критеріїв ризиків; надання банками спеціально уповноваженому органу інформації відповідно до вимог законодавства України з питань запобігання легалізації кримінальних доходів/фінансуванню тероризму; забезпечення управління ризиками легалізації кримінальних доходів/фінансування тероризму; зупинення за рішенням банку фінансових операцій у разі, якщо такі операції містять ознаки, передбачені ст. 15 і 16 Закону, чи якщо учасником або вигодоодержувачем за фінансовою операцією є особа, яку включено до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції; забезпечення зупинення та/або відстеження (моніторингу) фінансових операцій клієнтів за рішенням (дорученням) спеціально уповноваженого органу у випадках, передбачених законом; погодження призначення та звільнення відповідального працівника банку [9].

Постанова Правління Національного банку України "Про затвердження Складу реквізитів та структури файлів інформаційного обміну між спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу та банками (філіями)" закріпила склад реквізитів та структури файлів інформаційного обміну між спеціально уповноваже-

ним органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу та банками (філіями), який поширюється на банки, філії іноземних банків та відокремлені підрозділи банків.

Наступним кроком на шляху формування правових механізмів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, стало набуття чинності Указу Президента України “Про заходи щодо розвитку системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму” від 22.07.2003 р. № 740. Цим нормативним актом Кабінету Міністрів України доручалося: а) забезпечити за участю Національного банку України впровадження Сорока рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), затверджених у новій редакції на Берлінському засіданні Групи у червні 2003 р., розробити та внести в установленому порядку відповідні законопроекти; б) підготувати та подати у місячний строк для наступного внесення на розгляд Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” щодо визначення спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Таким чином, уряд повинен був розробити ряд нормативно-правових актів щодо утворення органу, який би займався безпосередньо питаннями фінансового моніторингу та виконання рекомендацій FATF.

Крім того, зазначеним Указом Президента України на Міністерство внутрішніх справ України, Службу безпеки України, Державну податкову адміністрацію України, Державну митну службу України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державний комітет у справах охорони державного кордону України були покладені такі завдання: систематично проводити спільні заходи щодо викриття та припинення сумнівних фінансових операцій, що здійснюються фізичними і юридичними особами, виявлення фактів маскування незаконного походження коштів або іншого майна, джерел їх походження; вивчити та узагальнити з використанням можливостей відомчих наукових установ міжнародний досвід у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і підготувати методичні рекомендації щодо вдосконалення роботи із запобігання, виявлення та припинення правопорушень, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) таких доходів.

З метою впорядкування умов проведення первинного фінансового моніторингу як провідного заходу протидії легалізації незаконних доходів Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок проведення ну-

трішнього фінансового моніторингу суб'єктами господарювання, що провадять господарську діяльність з організації та утримання казино, інших гральних закладів, і ломбардами, що знайшов відображення в Постанові від 20.11.2003 р. № 1800.

У зв'язку з тим, що щороку від суб'єктів фінансового моніторингу та правоохоронних органів надходила велика кількість даних про діяльність різноманітних фізичних та юридичних осіб та рух грошових коштів між ними, необхідно було розробити систему збору та систематизації такої інформації. Для цього було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України “Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму” від 10.12.2003 р. № 1896. Її метою стало створення та визначення засад функціонування Єдиної інформаційної системи для забезпечення інформаційної взаємодії державних органів, які в межах своєї компетенції вживають заходів у сфері боротьби з легалізацією злочинних доходів і фінансуванням тероризму, комплексного аналізу інформації про незаконно одержані доходи або ті, що використовуються для фінансування тероризму, виявлення способів їх легалізації, інформаційної підтримки розроблення та здійснення заходів протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму. Ця програма розрахована на поетапне (2003–2006 рр.) формування Єдиної інформаційної системи, тобто сукупності нормативно-правових, організаційно-розпорядчих заходів, програмно-технічних та телекомунікаційних засобів, що забезпечують збирання, оброблення, накопичення, аналіз і зберігання інформації у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, шляхом об'єднання відповідних інформаційних ресурсів баз даних центральних органів.

Кабінет Міністрів України Постановою “Деякі питання Державного департаменту фінансового моніторингу” від 25.08.2004 р. № 1081 визначив Державному департаменту фінансового моніторингу здійснити до 01.01.2005 р. організаційні заходи щодо утворення структурних підрозділів у регіонах України в межах бюджетних асигнувань, передбачених Державному департаменту фінансового моніторингу на 2004 р. [1].

Президентом України 30.09.2004 р. було видано Указ № 1156 “Про участь України як спостерігача в Євразійській групі з протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму”.

У вересні 2004 р. Указом Президента України № 1144 було вирішено ліквідувати Державний департамент фінансового моніторингу, а в грудні цього ж року було утворено Державний комітет фінансового моні-

торингу України (Указ Президента України від 24.12.2004 р. № 1527).

Кабінетом Міністрів України 03.08.2005 р. прийнято Розпорядження № 315 “Про схвалення Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 рр.” [13]. Цим нормативним актом передбачалося, що розвиток системи запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму повинен здійснюватися за такими напрямками:

- запобігання виникненню передумов для легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;
- запобігання використанню слабких сторін фінансової системи з метою легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;
- удосконалення механізму регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу;
- підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів; створення ефективної системи взаємодії між зацікавленими органами виконавчої влади;
- підвищення кваліфікаційного рівня спеціалістів і рівня їх технічного забезпечення;
- участь у міжнародному співробітництві;
- формування у населення усвідомлення необхідності запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму.

Надалі нормативно-правове забезпечення державних механізмів детінізації доходів громадян полягало в основному в прийнятті Державним комітетом фінансового моніторингу підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на сприяння виконанню приписів законів і правових актів вищих органів державної влади, та укладенні меморандумів і договорів про співпрацю з іншими державами. Так, важливе значення для протидії легалізації незаконних доходів мали такі накази Державного департаменту фінансового моніторингу Міністерства фінансів України:

- “Про затвердження Вимог до організації фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму” від 24.04.2003 р. № 40;
- “Про затвердження Порядку проведення перевірок з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 05.08.2003 р. № 26;
- “Про затвердження Порядку застосування Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України штрафів за невиконання (неналежне ви-

конання) вимог Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 13.11.2003 р. № 120;

- “Про затвердження Типового положення про функціональну підсистему Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму” від 24.03.2006 р. № 56;
- “Про затвердження Порядку розгляду Державним комітетом фінансового моніторингу України справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та застосування санкцій” від 15.07.2010 р. № 112 тощо.

Крім того, було підписано велику кількість меморандумів про взаєморозуміння між Державним комітетом фінансового моніторингу України та подібними органами із запобігання відмиванню грошей інших держав.

Також важливе значення для протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, мають правові акти та листи Національного банку України, що визначають порядок діяльності банків України із запобігання, виявлення та припинення такої протиправної діяльності.

Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2010 р. № 1085 Державний комітет фінансового моніторингу України було реорганізовано в Державну службу фінансового моніторингу України. Відповідне Положення було затверджене Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 466. Цим правовим актом було визначено її основні завдання, повноваження та правові й організаційні засади діяльності.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 р. № 190-р було схвалено Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 р. Її метою є визначення заходів законодавчого, організаційного та інституційного характеру, спрямованих на забезпечення стабільного та ефективного функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 21.04.2011 р. було внесено зміни до ряду законодавчих актів щодо встановлення відповідальності за маніпулювання на фондовому ринку.

На Пленарному засіданні FATF 16.02.2012 р. було схвалено нові Рекомендації Групи з

розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансування тероризму. Імплементация їх положень у законодавство України є надзвичайно важливим завданням, що стоїть перед нашою країною сьогодні.

У зв'язку з цим Держфінмоніторингом України було підготовлено проект Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення", метою якого є виконання домовленостей в межах угоди "стенд-бай" (SBA) з Міжнародним валютним фондом і врахування пропозицій до національного законодавства експертів FATF, МВФ та Комітету Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму (MONEYVAL). Відповідний Закон за № 1702-VII Закон Президент підписав 05.11.2014 р.

Таким чином, прийнятий Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення" комплексно вдосконалює національне законодавство у сфері фінансового моніторингу за такими напрямками:

- запровадження національної оцінки ризиків системи фінансового моніторингу та вдосконалення ризик-орієнтовного підходу;
- виокремлення заходів щодо боротьби із фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення;
- зміни до підходу щодо визначення предикатних злочинів (включення податкових злочинів до предикатних);
- вдосконалення законодавчих аспектів, які впливають на якість розслідування злочинів з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- зміни до Кримінально-процесуального кодексу України (щодо підслідності злочинів з легалізації);
- здійснення фінансового моніторингу щодо національних публічних діячів та посадових осіб міжнародних організацій;
- встановлення порогу для міжнародних грошових переказів;
- зняття порогових сум для здійснення фінансового моніторингу ріелторами та нотаріусами;
- виключення осіб, які здійснюють операції з готівковими коштами на суму понад 150 тис. грн, з числа суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок введення обов'язкового моніторингу таких операцій банківськими установами;
- поліпшення процедури зупинення фінансових операцій.

А також формування загальнодержавної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти й розслідува-

ти злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

IV. Висновки

Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення державних механізмів детінізації доходів громадян дає змогу зробити висновок, що за двадцять три роки в Україні була проведена значна робота в напрямі правового забезпечення запобігання, виявлення та припинення такої протиправної діяльності. Чинним законодавством урегульовано адміністративно-правовий статус суб'єктів такої протидії, порядок їх координації та взаємодії, основні заходи, яких вони вживають у цій сфері, порядок притягнення винних осіб до відповідальності.

Однак, на нашу думку, існують і певні прогалини. Так, у чинному законодавстві відсутній чіткий механізм проведення внутрішнього фінансового контролю; немає положень, що визначали б порядок координації та взаємодії суб'єктів протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Що стосується міжнародно-правового регулювання, то доцільно було б розробити та прийняти єдиний комплексний міжнародний нормативно-правовий акт універсального характеру, що визначав би однакові для всіх держав-учасниць засади протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Крім того, на нашу думку, необхідно розробити типову модель угоди про міжнародне співробітництво в досліджуваній сфері, яка б узагальнила досвід діяльності правоохоронних органів різних держав та визначала основні засади взаємодії держав у сфері запобігання, виявлення та припинення легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Список використаної літератури

1. Деякі питання Державного департаменту фінансового моніторингу : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 р. № 1081 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Київцев О. В. Міжнародно-правове регулювання боротьби з відмиванням "брудних" грошей : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Олена Валеріївна Київцев. – Київ, 2003. – 189 с.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй "Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин" від 20.12.1988 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.kiev.ua.
4. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом: Конвенція, Міжнародний документ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_029.
5. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом 1990 р.

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=178&lang=uk.
6. Модельний закон про протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом СНД; Модель, Міжнародний документ : Закон від 08.12.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_e57.
 7. Про внесення змін до деяких законів України з питань запобігання використанню банків та інших фінансових установ з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом : Закон України від 06.02.2003 р. № 485-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 14. – Ст. 104.
 8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму : Закон України від 28.11.2002 р. № 249-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 1. – Ст. 2.
 9. Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу : Постанова Національного банку України від 14.05.2003 р. № 189 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0381-03>.
 10. Про затвердження Програми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2002 рік : Постанова Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/676-2002-p>.
 11. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3341-12>.
 12. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=466%2F2011>.
 13. Про схвалення Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.08.2005 р. № 315-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1951.
 14. Сучасні проблеми фінансового моніторингу : зб. матер. Першої Всеукраїнської наук.-практ. конф. (03 грудня 2008 р.). – Харків : ХНЕУ, 2008. – 128 с.
 15. Storbeck J. Europol. Probleme und Losungen / J. Storbeck // Kriminalistik. – 1996. – № 1. – P. 17–21.

Стаття надійшла до редакції 19.11.2014.

Кривонос Л. В. Нормативно-правовое обеспечение государственных механизмов детенизации доходов граждан – определяющий фактор стабильной финансово-экономической системы Украины

В статье проанализировано становление в Украине правовой базы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, начало которому положено в 1988 г. в связи с ратификацией Украиной ряда международных нормативно-правовых актов. Охарактеризованы национальные и международные нормативно-правовые акты в исследуемой сфере. Обоснована необходимость дополнения Закона Украины “О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма” положениями о субъектах контроля за первичным финансовым мониторингом и порядком его проведения, механизмом проведения внутреннего финансового контроля, порядком взаимодействия и координации субъектов противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Ключевые слова: легализация (отмывание) доходов, противодействие отмыванию доходов, финансирование терроризма, доходы, полученные преступным путем

Kryvonos L. Legal Support of staTe Mechanisms Detonate Incomes is a Determining Factor for a Stable Economic and Financial System of Ukraine

The article analyzes the formation in Ukraine of the legal framework of combating the legalization (laundering) of incomes obtained in a criminal way began in 1988 and was associated with the ratification by Ukraine of a number of international legal acts. Characterized by national and international regulatory legal acts in the sphere in question.

The necessity of amendments to the law of Ukraine “On prevention and counteraction to legalization (laundering) of criminal proceeds or financing of terrorism” provisions of the control subjects of initial financial monitoring and procedures, mechanisms for internal financial control, the order of interaction and coordination entities anti-moneylaundering) of incomes obtained in a criminal way.

It is concluded that to improve the international legal regulation of combating legalization of criminally obtained income it is advisable to develop and adopt a single comprehensive international legal act of a universal character, which would determine same for all the member States on the basis of combating legalization (laundering) of incomes obtained in a criminal way.

Key words: legalization (laundering) of anti-money income, terrorist financing, the proceeds of crime.

СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ БІЗНЕСУ

У статті розглянуто основні засади, принципи, методи та механізми державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу.

Ключові слова: державне регулювання соціальної відповідальності бізнесу, методи державного регулювання, механізми державного регулювання, соціальна відповідальність бізнесу.

I. Вступ

Прагнення України до сталого економічного розвитку, її інтеграція в європейське співтовариство потребують запровадження сучасних практик взаємодії держави та бізнесу, бізнесу й суспільства, які б дали змогу посилити взаємну відповідальність усіх учасників громадського життя, створити умови для подальшого стабільного розвитку держави та суспільства.

Водночас, саме соціальна відповідальність бізнесу (далі – СВБ), в основі якої лежить успішний і динамічний розвиток виробничо-господарської діяльності конкретної фірми, дає потрібний суспільству соціальний ефект у вигляді робочих місць, товарної маси, податкових поповнень бюджетів усіх рівнів і можливості реалізації додаткових соціальних програм. Саме вона в остаточному підсумку забезпечує високі сталі темпи зростання як національної економіки в цілому, так і окремих її адміністративно-територіальних утворень.

Дослідження проблем державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу набуває особливої актуальності в сучасних умовах наростання кризових явищ в економіці України; обмеженості державних ресурсів, необхідних для забезпечення соціального захисту населення; посилення впливу зовнішнього середовища на діяльність українських компаній, які мають відповідно реагувати на його запити; в умовах посилення інтелектуалізації трудової діяльності, збільшення ролі людського капіталу, впровадження стандартів гідної праці, зростання уваги потенційних інвесторів до інформації про конкурентоспроможність компанії, її зовнішній та внутрішній імідж.

Аналіз наукових праць дає підстави стверджувати, що на сьогодні існує певний інтерес до дослідження проблеми державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу. Так, взаємозв'язок соціальної відповідальності бізнесу та соціальної політики аналізують В. Бульба, Н. Діденко, О. Кірсєва, Н. Щур та ін. Серед вітчизняних учених

у галузі науки державного управління, які вивчають процеси становлення соціально орієнтованого бізнесу в Україні, слід зазначити А. Дегтяря, Т. Маматову, В. Мамонову, А. Мерзляк, О. Мельниченко, А. Рижко, Т. Самофалову, М. Фурса та ін.

Втім, попри науково-теоретичні здобутки зарубіжних і вітчизняних учених, низка питань, пов'язаних безпосередньо з державним регулюванням соціальної відповідальності бізнесу, є недостатньо дослідженими, тому потребують додаткового вивчення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити основні засади, принципи, методи та механізми державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу.

III. Результати

Поняття соціальної відповідальності бізнесу є багатоаспектним і містить у собі сукупність настанов, цінностей і норм, що визначають особливості діяльності у сфері підприємництва. Становлення соціально відповідального бізнесу, по суті, є становленням особливої форми громадянської свідомості, носій якого оцінює себе й свою діяльність не з вузькогосподарських, економічних позицій, а в плані або масштабі благополуччя всього суспільства.

У контексті нашого дослідження соціальну відповідальність бізнесу запропоновано розглядати як комплекс взаємозв'язків та відносин, що виникають між суб'єктами підприємницької діяльності та інститутами громадянського суспільства й держави, які спрямовані на ідентифікацію та заповнення існуючих прогалин у відносинах компаній і суспільства, а також на перетворення чинних проблем у суспільному житті й навколишньому середовищі на можливості для бізнесу.

Концепція Національної стратегії соціальної відповідальності бізнесу в Україні розглядає такі її складові: організаційне управління, права людини, трудові відносини, етична операційна діяльність, захист навколишнього середовища, захист прав споживачів, розвиток місцевих громад і співпраця з ними [1].

Управління у сфері соціальної відповідальності бізнесу (як і у сфері бізнесу взагалі) здійснюється у двох аспектах – зовнішньому та внутрішньому. Ідеться про керівний вплив на бізнес як з боку суспільних і державних структур, так самого бізнесу (самоврядування).

Управління соціальною відповідальністю компанії можна визначити як системний процес, що безупинно відбувається в компанії й спрямований на визначення пріоритетів соціальної політики компанії, формування середовища корпоративної соціальної відповідальності, у тому числі через навчання співробітників, за допомогою створюваної в компанії спеціалізованої структури управління, яка здійснює підготовку, реалізацію та координацію соціальних програм, а також оцінювання результатів їх реалізації та доводить до відома зацікавлених осіб ці результати.

У випадку зовнішнього управління, по суті, ідеться про постійний тиск на бізнес із боку держави й суспільства. І хоча дуже багато говорять про необхідність тут взаємної відповідальності й партнерських відносин, до рівноправності сторін у цьому трикутнику, на думку дослідників, ще далеко.

Тому державне регулювання в цій сфері ми тлумачимо не тільки як сукупність механізмів, які визначають державну політику щодо суб'єктів підприємницької діяльності, і комплекс заходів, що стимулюють функціонування цих механізмів, а й як стратегію, котра зрівноважує та збалансовує інтереси всіх сторін, що беруть участь у взаємодії (бізнес – суспільство – держава).

На думку Д. Ткачова, принципами державного регулювання соціальної відповідальності українського бізнесу мають бути [6]:

- відповідальність держави перед економічно активним і непрацездатним населенням за підвищення рівня та якості життя, за економічний і соціальний розвиток країни;
- неприпустимість зниження рівня соціальних прав і гарантій у галузі політики доходів і заробітної плати, безпеки праці, природоохоронної діяльності, захисту від дії соціальних ризиків;
- контроль над дотриманням якості товарів, робіт і послуг компаній, веденням компаніями сумлінної ділової практики;
- участь зацікавлених сторін у прийнятті рішень, що зачіпають їхні інтереси, пріоритет норм міжнародного й національного права над поточними інтересами компаній та органів влади;
- організаційне, правове, економічне й інформаційне сприяння реалізації приватних соціальних програм, що виходять за межі чинного законодавства, ініціювання напрямів розвитку СББ.

Погоджуючись з наведеними вище принципами, вважаємо, що їх перелік доцільно доповнити такими:

- система СББ повинна бути орієнтована на кожного суб'єкта відповідних відносин, але водночас вона має спрямовувати всі зацікавлені сторони на досягнення оптимально прийнятного результату, тому всі заходи та рішення мають бути пов'язані в перспективі з показниками результативності й ефективності;
- державне регулювання СББ має характеризуватися гнучкістю в реагуванні на зміни як у внутрішньому, так і зовнішньому середовищі;
- заходи державного регулювання СББ мають бути нескладними для реалізації працівниками органів місцевої та регіональної влади, представниками громадськості, бізнесменами тощо.

Державне регулювання соціальної відповідальності бізнесу здійснюють, спираючись на певні засади, а саме: нормативно-правові, соціальні, економічні, аксіологічні тощо.

Серед засад державного регулювання соціальної відповідальності, на нашу думку, першочергове значення мають нормативно-правові, тобто міжнародні документи, ратифіковані Україною, положення Конституції України та закони України, що регламентують відносини сторін і сприяють розвитку СББ.

Міжнародні нормативно-правові акти залежно від змісту й цілей застосування, на наш погляд, можна поділити на три основні групи:

- документи, що стосуються принципів поведінки в галузі соціальної відповідальності (Глобальний пакт ООН, Конвенції Міжнародної організації праці, Провідні вказівки Організації з економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР) для транснаціональних корпорацій, Керівні принципи з дотримання прав людини для компаній організації “Міжнародна амністія” тощо);
- стандарти й системи управління та сертифікації (стандарти Міжнародної організації зі стандартизації ISO 9000 і 14000, стандарт оцінки соціальних аспектів системи управління Міжнародної організації з соціальної відповідальності SA 8000, стандарт оцінки професійної безпеки і здоров'я OHSAS 18001:1999, схема екологічного менеджменту й аудита (EMAS) тощо);
- стандарти підготовки та подання звітності (стандарт Глобальної ініціативи зі звітності GRI і стандарт звітності AA 1000 Інституту соціальної та етичної звітності).

Також можна виділити аксіологічні (тобто ціннісні) основи державного регулювання соціальної відповідальності, які враховують інтереси владних і підприємницьких структур при виробленні єдиних підходів до вирішення існуючих проблем. Як зазначає О. Радченко, “саме цінності визначають характер та способи взаємодії суб'єктів у суспільстві, політиці, державному управлінні” [5].

Досить важливими ми вважаємо соціальні основи державного регулювання, які полягають у налаштованості держави й бізнесу взаємодіяти. Становлення бізнес-середовища в Україні розпочалося наприкінці 1980-х рр. Однак потрібен був час, щоб представники вітчизняного бізнесу не тільки навчилися забезпечувати життєздатність своїх компаній, а й почали співпрацювати з органами влади та недержавними організаціями.

Необхідно зазначити, що економічні засади державного регулювання СББ представлені різними ресурсами, необхідними для формування механізмів державного регулювання в конкретній економічній обстановці і в конкретний час.

Регулювання соціальної відповідальності забезпечується певними методами, які можна визначити як способи впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення умов їх ефективного функціонування задля розвитку суспільства в соціальній, економічній та екологічній сферах.

За способами впливу методи державного регулювання можуть бути прямими, тобто такими, що здійснюються за допомогою прийняття законодавчих актів, на яких ґрунтуються дії виконавчої влади, та непрямими – такими, що ґрунтуються на використанні різних економічних, фінансових, інформаційних важелів.

До методів державного регулювання СББ належать такі:

- правові, які базуються на законодавчо-правових та нормативно-правових інструментах;
- адміністративні, які ґрунтуються на застосуванні адміністративних актів і процедур, що мають обов'язкову силу;
- організаційні, що передбачають організацію діяльності суб'єктів регулювання шляхом створення державою умов, виконання яких робить таку діяльність економічно вигідною;
- економічні, тобто це способи впливу держави на діяльність суб'єктів регулювання через застосування економічних засобів;
- соціальні, які базуються на відкритості інформації про стан конкретного сектора

державного управління та широкій участі суспільства в діяльності суб'єкта регулювання [2, с. 82].

Процес державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу потребує здійснення комплексу організаційних, фінансово-економічних управлінських та інших заходів як складових реалізації державної політики. Враховуючи зазначене, державне регулювання СББ можна розглядати через дію певних механізмів, серед яких основними є організаційно-правовий, економічний, мотиваційний, інформаційно-аналітичний тощо.

При цьому механізм державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу можна визначити як сукупність заходів і спеціальних інститутів, яка має певну структуру, методи, засоби впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням, призначену для практичного здійснення державного впливу на суспільні відносини для досягнення поставлених цілей щодо розвитку соціальної відповідальності,

Систему механізмів державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу подано на рисунку.

З метою виконання своїх соціальних та економічних зобов'язань держава використовує різноманітні способи впливу на соціально відповідальний бізнес. Це, наприклад, прийняття законодавчих актів, що регулюють організацію, функціонування та розвиток бізнесу:

- розробка програм залучення підприємницьких структур для отримання державних замовлень;
- закупівля державою значної частини виготовленої на підприємствах бізнесу продукції;
- пільгове оподаткування для новостворених підприємницьких структур;
- однаковий з державними підприємствами доступ до фінансово-кредитних ресурсів;
- стимулювання випуску якісної, конкурентоспроможної продукції;
- державна підтримка розвитку комерційних підприємств і сприяння в їх функціонуванні тощо.

Засади державного регулювання соціально відповідального бізнесу						
Нормативно-правові		Економічні		Соціальні		Аксіологічні
Механізми державного регулювання соціально відповідального бізнесу						
Організаційно-правовий		Економічний		Соціальний		Інформаційно-аналітичний
Методи державного регулювання						
Правові	Адмініс- тративні	Економічні	Соціально- психологі- чні	Організа- ційні	Спеціальні	
Сфери регулювання						
Організа- ційне управлін- ня	Права людини	Трудові відносини	Етична операційна діяльність	Захист навколи- шнього середо- вища	Захист прав спо- живачів	Розвиток місцевих громад

Рис. Система механізмів державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) вивчила способи, за допомогою яких уряди держав – членів організації впливають на ініціативи в галузі соціальної відповідальності бізнесу. Були відзначені такі традиційні сфери впливу, як законодавчі та регуляторні стимули, оподаткування неурядових організацій, внесок в експертизу питань дотримання правових норм, домовленості й політичні дії, пов'язані з нематеріальним капіталом [3].

На основі висновків фахівці Світового банку можна сформулювати послідовність дій щодо формування механізмів державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу, яку можна описати в семи кроках [4]. На наш погляд, ці положення певною мірою можуть бути застосовні й до українських реалій.

Перший крок – визнання урядом країни важливості СББ і переконання в цьому бізнесу – полягає в тому, що уряд повинен визнати переваги соціальної відповідальності, які сприяють підвищенню конкурентоспроможності бізнесу та держави, і демонструвати свої погляди, привселюдно виражаючи своє позитивне ставлення до компаній, які впроваджують концепцію СББ. Крім того, уряд може брати участь у процесі як ініціатор і лідер, прихильник поглядів і заступник. При цьому можуть бути використані такі засоби, як різні інформаційні та суспільні кампанії й заходи, наприклад:

- розробка загальнонаціонального сайту для інформаційного супроводу поточних державних ініціатив і програм у галузі соціальної відповідальності бізнесу, а також профільних регіональних сайтів, що висвітлюють ініціативи регіонів;
- проведення круглих столів для сприяння розробці державної стратегії щодо СББ, до участі в яких запрошуються представники широкого спектра ділових кіл;
- підтримка роботи компаній-піонерів у сфері СББ, що забезпечить наочний приклад для інших підприємств;
- визначення кола національних інтересів у галузі соціальної відповідальності за допомогою проведення по всій країні серії зустрічей з лідерами бізнесу та некомерційних організацій для вироблення кращого розуміння масштабів завдань і врахування всього багатства ідей, досвіду й поглядів. Це допоможе створити надійну основу для міжгалузевого й мікрорегіонального діалогу та співробітництва.

Підтримка участі бізнесу та громадянського суспільства в ключових ініціативах (крок № 2) може набувати різних форм, включаючи державно-приватні партнерства, спільний бізнес, центр ресурсів з корпоративної соціальної відповідальності, фінансові інвестиції в проекти, національну мережу топ-менеджерів і коаліції з розвитку соціальної інтеграції. У межах підключення корпорацій до

розвитку соціальної відповідальності бізнесу, держава може вживати таких заходів:

- збільшувати вигоди для бізнесу від участі в соціально орієнтованій діяльності;
- надавати допомогу в розробці низьковитратних підходів до залучення ресурсів;
- засновувати й присуджувати розпізнавальні знаки соціально відповідального підприємства;
- розширювати доступ таких підприємств до ресурсів;
- поліпшувати інфраструктуру.

Крок № 3 – пропозиція рекомендацій і підтримки бізнесу через державні інститути – взаємозалежний із кроком № 2. Його основна ідея полягає в тому, що держава повинна дати бізнесу рекомендації щодо розбудови соціального та екологічного напрямів діяльності, а також запропонувати ресурси й подальшу допомогу.

Створення збірників правил окремих країн і міжнародних зводів правил (крок № 4) передбачає розробку форматів документів, придатних для вимірювання діяльності компаній в галузі сталого розвитку. Мається на увазі, що держава візьме участь у визначенні орієнтирів для добровільних звітів, оцінюванні міжнародних кодексів поведінки й огляді кодексів поведінки компаній. Уряд, що є ключовим гравцем і регулятором, може також відігравати роль оптимізатора діалогу між стейкхолдерами. Таким чином, це допоможе бізнесу просувати принципи соціальної відповідальності, примиряючи всі залучені сторони й сприяючи виробленню оптимальних рішень.

Створення середовища, сприятливого для соціальної відповідальності бізнесу (крок № 5), належить до багатьох дій, які є важливими для створення позитивних стимулів для розвитку практики СББ.

Крок № 6 – розвиток нормативної основи для підготовки компаніями звітності про соціально відповідальну діяльність і присвоєння рейтингів. Стандарти звітності й рейтинги дають змогу одержати кількісну і якісну оцінку діяльності компаній у галузі корпоративної соціальної відповідальності та відкривають можливість для регіонального й міжгалузевого порівняльного аналізу. Тим самим вони стимулюють змагальність, а отже, більш активний розвиток соціально відповідальної діяльності. У зв'язку із цим уряди повинні активно брати участь у заходах, спрямованих на поліпшення методів звітності й присвоєння рейтингів, як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Консультації з бізнесом, неурядовими організаціями й іншими групами та допомога у створенні коаліції. Сприяння в створенні партнерств – один з важливих напрямів діяльності держави щодо стимулювання активності бізнесу у сфері соціальної відповідальності.

IV. Висновки

Державне управління суспільним розвитком в умовах демократизації забезпечує

партнерські відносини між владою й бізнесом. Тому актуальною є організація процесу відходу від прямого втручання в різні сфери економічної діяльності та переходу до регуляторної ролі інституцій управління. Завдання держави щодо сприяння розвитку СББ шляхом поєднання ініціативних заходів державної політики із застосуванням у разі потреби засобів додаткового регулювання як механізмів стимулювального характеру.

У подальшому необхідно приділити увагу дослідженню підходів та інструментів оцінювання ефективності державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу.

Список використаної літератури

1. Концепція Національної Стратегії Соціальної Відповідальності Бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.svb.org.ua/publications/kontseptsiya-natsionalnoi-strategii-sotsialnoi-vidpovidalnosti-biznesu>.
2. Мордвінов О. Г. Управління аграрним природокористуванням в умовах ринкової трансформації: монографія / О. Г. Мордвінов. – Київ: УАДУ, 2000. – 344 с.
3. Офіційний сайт ОЕСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org>.
4. Офіційний сайт Світового Банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vle.worldbank.org>.
5. Радченко О. В. Цінність в системі державного управління: Категоріальний аспект [Електронний ресурс] / О. В. Радченко // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – Режим доступу: <http://www.kbura.kharkov.ua>.
6. Ткачов Д. С. Теоретичні засади формування соціально відповідального бізнесу / Д. С. Ткачов // Матер. II Міжнар. наук.-практ. конфер, 25 листопада 2010 р. / за заг. ред. д. е. н., проф. О. Ю. Амосова. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. – С. 53–56.

Стаття надійшла до редакції 15.11.2014.

Третьак М. В. Суть механизмов государственного регулирования социальной ответственности бизнеса

В статье рассмотрены основные предпосылки, принципы, методы и механизмы государственного регулирования социальной ответственности бизнеса.

Ключевые слова: государственное регулирование социальной ответственности бизнеса, методы государственного регулирования, механизмы государственного регулирования, социальная ответственность бизнеса.

Tretyak M. The Essence of the Mechanism of State Regulation of Corporate Social Responsibility

The article defines corporate social responsibility (CSR) as a complex of interrelations and relationships arising between business entities and civil society institutions and the state, aimed at identifying and filling gaps in relations between companies and society, as well as the conversion of existing problems in public life and the environment into opportunities for business.

To the issues of social responsibility of business, such scientists as N. Voloskovets, R. Voloshin, H. Halchak, A. Grishnova, N. Didenko, A. Ryreeva L. Kozin, A. Kolot, S. Miller, A. Merzlyakov, E. Morozov, A. Ryzhko, T. Samofalov, V. Shapoval, H. Schur, etc. have dedicated their works.

The components of corporate social responsibility (organizational management, human rights, labor relations, ethical operating activities, environmental protection, consumer rights protection, community development, and cooperation with them) are considered.

The principles of state regulation of social responsibility of Ukrainian business are identified. It is established that state regulation of corporate social responsibility is carried out basing on certain principles, such as: normative-and-legal, social, economic, axiological, etc. Among the principles of state regulation of social responsibility normative-and-legal, that is, international documents ratified by Ukraine, the provisions of the Constitution and laws of Ukraine regulating the relationships of the parties and promoting the development of social responsibility are highlighted. To the methods of state regulation of CSR belong: legal, administrative, organizational, economic and social.

It is proved that government regulation of CSR can be seen through the action of certain mechanisms, among which as the main ones are recognized organizational-and-legal, economic, motivational, informational-and-analytical and others.

Thus, the mechanism of state regulation of CSR is defined as a set of measures and special institutions which has a defined structure, methods and means of influencing the object of management with the appropriate legal, regulatory and information provision, designed for the practical implementation of state influence on social relations to achieve a set of goals for the development of social responsibility.

The tools and methods of state influence on socially responsible business are investigated. Based on the findings of the World Bank experts, the sequence of actions regarding the formation of mechanisms of corporate social responsibility is proposed.

Key words: government regulation of corporate social responsibility, methods of state regulation, mechanisms of regulation, corporate social responsibility.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.075.1

С. О. Більченко

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто процес формування державної інформаційної політики України в аспекті системи нормативно-правових відносин, що є одним з ключових, оскільки саме законодавчо закріплені цілі, завдання, функції забезпечують виконання державного курсу. Досліджено різноманітні підходи до вивчення, класифікації принципів формування й реалізації державної інформаційної політики. Їх формування та реалізація визначають межі досліджуваного предмета – державної інформаційної політики. Подано порівняльний аналіз основних функцій новоствореного центрального органу влади – Міністерства інформаційної політики України з аналогічними ліквідованими органами, які функціонували в Україні із часів незалежності.

Ключові слова: державне управління, державна інформаційна політика, формування державної політики, реалізація державної інформаційної політики, Міністерство інформаційної політики України.

I. Вступ

Для кожної держави курс її інформаційної політики являє собою стратегічні цілі та завдання, які зосереджені на функціонуванні та захисті інформаційного простору країни. В епоху інформаційного суспільства, яка поєднує в собі тотальну технологічність, демократичні цінності та партнерські відносини всіх суб'єктів суспільства, інформаційна політика стає складовою економічного розвитку.

Нормативно-правова складова інформаційної політики – це фундамент, на якому будуються інформаційні відносини між її суб'єктами. Державна інформаційна політика також має свої завдання та повністю узгоджується із загальнополітичним курсом держави.

Основними принципами інформаційних відносин, згідно із чинним законодавством, є:

- гарантованість права на інформацію;
- відкритість, доступність інформації та свобода обміну нею;
- об'єктивність, достовірність інформації;
- повнота й точність інформації;
- законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Державне управління у сфері інформації у своїх працях досліджували державознавці, соціологи, правознавці: І. В. Арістова, А. В. Баровська, В. А. Копилов, А. Кузьменко, І. С. Мелюхін, Ю. О. Мосенко, Г. Г. Почепцов, А. І. Семенченко, Р. О. Халфина, С. А. Чукут. Окрім

цього, зазначені науковці в галузі інформаційної політики зробили вагомий внесок, тому ми використовуємо їх досвід та висновки в цій праці.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати законодавчу базу, наукові джерела щодо ключових принципів формування державної інформаційної політики, ієрархії нормативно-правових документів; розглянути концепти щодо вивчення інформаційного законодавства України; дослідити існуючі принципи та класифікації державної інформаційної політики; здійснити аналіз функцій Міністерства інформаційної політики.

III. Результати

Визначення І. С. Мелюхіна, на думку автора, найбільш широко описує явище інформаційної політики, – це регуляторна діяльність державних органів, “спрямована на розвиток інформаційної сфери суспільства”, що “охоплює не лише телекомунікації, інформаційні системи та засоби масової інформації”, а й “усю сукупність виробництв і відносин, пов'язаних з утворенням, зберіганням, обробкою, демонстрацією, переданням інформації в усіх її видах – ділової, розважальної, науково-освітньої тощо” [9]. Так, ми розуміємо, що процес формування державного курсу щодо інформаційної сфери має велику кількість разгалужень, векторів, напрямів і переплітається з іншими сферами суспільної та державної діяльності й має

неодмінно враховувати всі зазначені складові. Дослідник Ю. О. Мосенко класифікувала державну інформаційну політику за такими критеріями:

- за часом: короткострокова, середньострокова та довгострокова;
- за територіальною ознакою: зовнішня та внутрішня;
- за об'єктом впливу: засоби масової інформації (телебачення та радіомовлення, преса, інтернет-видання (електронні засоби масової інформації)); інформатизація (інфоінфраструктура, програмне забезпечення, цифрові системи); видавнича справа (поліграфія, книговидання, книгорозповсюдження); бібліотечна та архівна справа; інтелектуальна власність (авторське право та суміжні права); зв'язок (телефонний, поштовий, спеціальний); реклама; Інтернет; інформаційна безпека [10].

Виходячи з того, що державна інформаційна політика України є елементом категорії публічного процесу України, вона, у свою чергу, ґрунтується на засадах, перш за все, Конституції України та інших правових документів. Тож принципи інформаційної політики у сфері застосування поділяються на три групи: загальні (застосовуються не тільки до інформаційної сфери відносин, а й до інших також); спеціальні (стосуються інформаційної сфери в цілому, регулюють виключно сферу інформаційних відносин); спеціалізовані (щодо сфери застосування).

Загальні принципи здійснення інформаційної політики: законності; пріоритету прав та свобод людини та громадянина; рівності громадян перед законом; демократизму; гуманізму; недискримінації тощо.

У свою чергу, І. В. Арістова визначила такі базові принципи здійснення державної інформаційної політики:

- відкритість інформаційної політики;
- рівність інтересів усіх учасників інформаційних відносин;
- системність;
- пріоритетність вітчизняного виробника;
- несуперечність (головні заходи повинні бути спрямовані на забезпечення державних інтересів України, але й не суперечити соціальним інтересам громадян країни);
- соціальна орієнтація – фінансування державою тільки того, що спрямовано на інформаційний розвиток соціальної сфери;
- пріоритет права [5, с. 27].

Ю. О. Мосенко розширила базові принципи, назвавши їх спеціальними та зауваживши, що й цей перелік не є вичерпним і може в подальшому бути доповненим відповідно до розвитку суспільних відносин в інформаційній сфері. Отже, до спеціальних принципів здійснення інформаційної політики Ю. О. Мосенко зараховує:

- рівність прав усіх учасників інформаційних відносин при наданні, отриманні, зберіганні та поширенні інформації;
- регулярність і своєчасність надання інформації;
- достовірність і повноту інформації;
- оперативність і доступність інформації, що розкривається;
- дотримання конфіденційності щодо інформації, що становить державну таємницю, службову чи комерційну;
- принцип інтеграції єдиного інформаційного простору України до світового;
- інформаційне забезпечення, що передбачає зростання ролі держави в забезпеченні розвитку інформаційного прогресу, що означає максимальне сприяння технічному оснащенню та впровадженню новітніх інформаційних систем у суспільство;
- свобода використання інформації.

Спеціалізовані принципи здійснення інформаційної політики (теж поділяються на сфери застосування):

- видавництво;
- засоби масової інформації.

За суб'єктами, що беруть участь в інформаційних правовідносинах, виділяють:

- державні органи та органи місцевого самоврядування;
- фізичні та юридичні особи;
- спеціальні суб'єкти.

За етапами (стадіями) здійснення державної інформаційної політики принципи поділяють на такі: формування, реалізація, контрольної діяльності, реалізація державної інформаційної політики.

За режимом доступу до інформації:

- принципи доступу до відкритої інформації;
- принципи здійснення допуску до інформації з обмеженим доступом.

Отже, з класифікації І. В. Арістової та Ю. О. Мосенко видно, що принципи формування державної політики – це категорії, на яких базується побудова державної політики. Наступним кроком у дослідженні цього процесу є визначення правових норм, якими керується ця сфера.

Дослідники державної інформаційної політики України Г. Г. Почепцов та С. А. Чукут вбачають головні проблеми в цій сфері через, по-перше, адаптацію законодавства до нових умов суспільного розвитку; по-друге, в механізмах упровадження та реалізації цих законів [11, с. 330].

Державна політика в інформаційній сфері, як і інші сфери державного регулювання, мають діяти в межах правового поля. Юридична наука визначає таку послідовність підпорядкування: Конституція України, закон України, підзаконні акти (укази й розпорядження, постанови й розпорядження Уряду України, накази, інструкції, положення міністерств, відом-

ств, державних комітетів, рішення та постанови органів місцевого самоврядування, локальні нормативно-правові акти) тощо.

Реалізація державної політики щодо впровадження наведених принципів тісно пов'язана з нормативно-правовим забезпеченням. Нормативно-правовий акт є офіційним письмовим документом, прийнятим як елемент цього процесу уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Наразі прийнято й діє ряд базових "інформаційних" законів: "Про інформацію", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації", "Про державну таємницю", "Про звернення громадян", "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про телебачення і радіомовлення", "Про інформаційні агентства", "Про науково-технічну інформацію", "Про захист інформації в автоматизованих системах", "Про рекламу", "Про авторське право та суміжні права", "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів", "Про Національну програму інформатизації", "Про Концепцію Національної програми інформатизації".

Етап визначення та формування змісту, механізмів реалізації державної політики законодавчо закріплюється нормативно-правовими документами, які прийнято називати керівними документами. А. І. Семенченко їх розуміє як стратегію, яка є "перехідним документом між державною політикою та державним управлінням", між "рівнем концептуальних

засад політики, на якому визначаються системи національних цінностей, національних інтересів, національних цілей, пріоритетних напрямів" тощо, і "виконавчим (адміністративним) рівнем", де політичні рішення "трансформуються у відповідні стратегії, програми, проекти, плани, бюджети тощо". Він поділяє думку, що "стратегія є результатом першого етапу формалізації державного управління, деталізації та конкретизації прийнятих політичних рішень, що здійснюються в процесі стратегічного планування" [12].

А. Кузьменко в цій сфері визначає таку ієрархію керівних документів:

- стратегія національної безпеки – засадничий документ, у якому викладено стратегічні цілі України;
- концепція національної безпеки – має забезпечувати вирішення тих чи інших проміжних завдань, передбачених стратегією;
- Доктрина – формується на основі стратегії та концепції й охоплює значно вужче коло суспільних відносин, обмежених конкретною сферою життєдіяльності людини. Вона розвиває й уточнює положення стратегії та концепції й має більш "предметний зміст", роблячи акцент не стільки на декларуванні та викладенні певних положень, скільки на "окресленні конкретних механізмів вирішення цих проблем". Тому обов'язково має бути розроблено "дерево доктрин національної безпеки", серед яких можна назвати такі: інформаційна, екологічна, фінансова, соціальна, енергетична, воєнна тощо [8].

У свою чергу, науковець А. В. Баровська, досліджуючи основи створення системного цілісного управлінського простору країни, подає такі варіанти ієрархії керівних документів [6, с. 45] (табл. 1).

Таблиця 1

Керівні документи державної політики

Види документів/ Впровадження	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3
Доктрина	Органічний закон	Закон, прийнятий на референдумі	Звичайний закон
Концепція	Звичайний закон	Звичайний закон	Постанова Верховної Ради України
Стратегія	Укази Президента		
Програма	Постанова Кабінету Міністрів України/Звичайний закон		
Національний проект	[Протокольне] Рішення профільного Комітету/Постанова Кабінету Міністрів України		
План	Розпорядження Кабінету Міністрів України/Розпорядження відповідального органу влади		

Отже, державна інформаційна політика має бути збалансованою між усіма суб'єктами інформаційних відносин, що означає, перш за все, дотримання законодавства, тільки за цієї умови можливе повноцінне функціонування цієї системи. Сфера інформаційного суспільства широка та розгалужена, тому законодавча база формування інформаційної політики має бути гнучкою та відповідати сучасним викликам, тому впроваджувати законодавство, слід випереджаючи попит, а не наздоганяючи

"давно впроваджені" несанкціоновані державою технології.

Так, шляхом аналізу поведінки суб'єктів інформаційних процесів, дослідник В. А. Копилов класифікував інформаційні правовідносини на чотири групи, які виникають за умов:

- здійснення пошуку, отримання й споживання інформаційних ресурсів, продуктів, послуг;
- виробництва, передачі та поширення інформаційних ресурсів, продуктів, послуг;

- створення й застосування інформаційних систем, їх мереж, засобів забезпечення;
 - створення та застосування засобів і механізмів інформаційної безпеки [7, с. 131–132].
- Структуру правовідносин дослідила Р. О. Халфіна, яка розклала їх на такі елементи:
- учасники правовідносин – їх правовий статус справляє істотний вплив на виникнення й розвиток правовідносин, їх характер;
 - права і обов'язки, їх взаємозв'язок;
 - реальна поведінка учасників правовідносин у співвідношенні з правами і обов'язками [13, с. 211].

Правовідносини суб'єктів інформаційної політики безпосередньо залежать від законодавства, що встановлює межі їх можливих дій, та від курсу державної інформаційної політики. На початку грудня 2014 р. в

Україні задекларовано новий орган центральної влади – Міністерство інформаційної політики. У пресі (адже офіційних документів щодо Мінінформу ще не затверджено й не опубліковано) зазначено, що новий орган буде діяти в таких напрямках:

- створення стратегії державної інформаційної політики;
- боротьба із загрозами інформаційних війн;
- налагодження внутрішньої комунікації між органами влади для дотримання єдиної позиції [12].

Це не перший досвід України у створенні та діяльності такого органу центральної влади, тож розглянемо документи щодо діяльності Міністерства інформації України в різні часи незалежності.

Таблиця 2

Функції основних завдань міністерств інформаційної політики 1995–2014 рр. [2; 3; 4]

Міністерство України у справах преси та інформації	Міністерство інформації України	Міністерство інформаційної політики України
1995–1997	1997–1999	2014
Формотворчі функції основних завдань		
Вироблення пропозицій щодо державної підтримки книговидавництва та друкованих засобів масової інформації	Визначення засад інформаційного розвитку держави, виконання актів законодавства в цій сфері	Формування стратегії інформаційної політики держави та забезпечення її дотримання
Функції реалізації основних завдань		
Забезпечення функціонування та вдосконалення в межах повноважень Міністерства системи інформаційної безпеки, охорони від розголошення у пресі й інших засобах масової інформації відомостей, що становлять державну таємницю, недопущення розповсюдження через пресу та ефір матеріалів, що суперечать чинному законодавству	Розроблення заходів, спрямованих на підтримку засобів масової інформації, книговидавництва та інших виробників інформаційної продукції	Забезпечення дотримання стратегії інформаційної політики
Забезпечення свободи діяльності друкованих засобів масової інформації, інших суб'єктів видавничої справи	Координація діяльності державних засобів масової інформації й видавництва, поширення офіційної інформації з найважливіших політичних, соціально-економічних та інших суспільних процесів у державі	Забезпечення формування державної політики щодо діяльності засобів масової комунікації, просвітницької діяльності й використання національних інформаційних ресурсів
Реалізація державної науково-технічної, інвестиційної, соціально-економічної, кадрової політики, спрямованої на розвиток друкованих засобів масової інформації, видавничої справи, підприємств поліграфії та книгорозповсюдження, забезпечення інформаційної безпеки	Розроблення та реалізація заходів, спрямованих на підтримку засобів масової інформації, книговидавництва та інших виробників інформаційної продукції, розвиток національного інформаційного простору	Реалізація державної політики у сферах поширення інформації
Розвиток міжнародного співробітництва в галузі видавничої справи, поліграфії, розповсюдження періодичних і неперіодичних видань, інформаційної діяльності, сприяння задоволенню потреб українців у друкованій продукції, які проживають за межами України	Міжнародне співробітництво в інформаційній сфері	Створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю засобів масової комунікації незалежно від їх підпорядкування і форми власності
Координація , регулювання та стимулювання розвитку видавничої справи у всіх її формах і видах з метою задоволення національних, духовних, культурних, освітніх, професійних та інших потреб	Розвиток національного інформаційного простору	
Вивчення масових інформаційних потоків, характеру їх впливу на громадську думку, виявлення потреб різних соціальних груп у розвитку засобів масової інформації		
Контрольні функції основних завдань		
Протидія монопольним та іншим негативним тенденціям, що завдають шкоди інтересам держави, суб'єктам видавничої справи, споживачам друкованої продукції		Здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю засобів масової комунікації незалежно від їх підпорядкування і форми власності
Забезпечення інформаційної безпеки		

* Курсивом виділені повторювані по тексті таблиці завдання.

Як бачимо з табл. 2, основні завдання сучасного міністерства в Положенні про Міністерство інформації України (2014) висвітлено більш згруповано, лаконічно, та деякі з них узагальнено. Найширше розписано функції міністерства, яке функціонувало в 1995 р., адже вказано конкретні дії органу: вироблення, забезпечення, реалізація, контроль, організація, протидія, тоді як міністерство 2014 р. обмежується такими визначеннями: формування, забезпечення, реалізація, створення умов, здійснення контролю. Отже, цей державний орган еволюціонував в обмеженні своїх прав і функцій. Демократичні процеси в державному управлінні сприяють прозорості державної інформаційної політики України.

IV. Висновки

Державне управління України постає перед необхідністю створювати ефективне, інформаційне суспільство. Інформаційна політика держави – головний вектор цього процесу, що обов'язково супроводжується необхідними нормативно-правовими документами. Законодавча та нормативно-правова база передбачає розвиток будь-якої сфери. Так, інформаційна сфера в Україні має свої принципи й особливості. Визначені принципи формування та реалізації державної інформаційної політики забезпечують необхідним змістом подальші наукові розвідки в цьому напрямі. На цих засадах досліджено основні завдання сучасного Міністерства інформаційної політики. Цей орган створений відповідно до сучасних викликів та загроз в інформаційній сфері, незважаючи на необхідні в сучасних умовах функцій контролю, положення про Міністерство обмежене в них. Це показово доводить результат розвитку громадянського суспільства в Україні, що приводить до прозорості та транспарентності в органах публічної влади.

Список використаної літератури

1. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – С. 650.
2. Про формування складу Кабінету Міністрів України: проект Постанови Кабінету Міністрів України від 01.12.2014 р. № 1008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52614.
3. Про Міністерство України у справах преси та інформації: Положення від 02.01.1995 р. № 9/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/9/95>.

4. Про Міністерство інформації України: Положення від 19.02.1997 р. № 160/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/160/97>.
5. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / І. В. Арістова; Нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2002. – 39 с.
6. Баровська А. В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери): аналіт. доп. [Електронний ресурс] / А. В. Баровська. – Київ: НІСД, 2011. – 88 с. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>.
7. Копилов В. А. Информационное право: учебник / В. А. Копилов. – Москва: Юрьсть, 2003. – С. 131–132.
8. Кузьменко А. Проблеми відповідності стратегії та системи забезпечення безпеки України національним потребам [Електронний ресурс] / А. Кузьменко // Юридичний журнал. – 2006. – № 10. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2432>.
9. Мелюхин И. С. Информационное общество и государство [Электронный ресурс] / И. С. Мелюхин. – Режим доступа: <http://www.glob.narod.ru/istret.html>.
10. Мосенко Ю. О. Державна інформаційна політика України: організаційно-правові аспекти здійснення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю. О. Мосенко; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2011. – 19 с.
11. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика: навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – 2-ге вид., стер. – Київ: Знання, 2008. – 663 с.
12. Семенченко А. І. Розробка категорійно-понятійного апарату стратегічного планування з державного управління забезпеченням національної безпеки в Україні [Електронний ресурс] / А. І. Семенченко // Державне управління: теорія та практика: електрон. фах. вид. НАДУ. – 2007. – № 2 (6). – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej6/index.html>.
13. У Міністерстві інформаційної політики буде три департаменти // Телекритика. – 2014. – 3 грудня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/kontekst/2014-12-03/101130>.
14. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – Москва: Юридическая литература, 1974. – С. 211.

Стаття надійшла до редакції 19.11.2014.

Бильченко С. А. Нормативно-правовые основы формирования государственной информационной политики Украины

В статье рассмотрен процесс формирования государственной информационной политики Украины в аспекте системы нормативно-правовых отношений, который является одним из ключе-

вых, поскольку именно законодательно закреплённые цели, задачи, функции обеспечивают выполнение государственного курса. Исследовано различные подходы к изучению, классификации принципов формирования и реализации государственной информационной политики. Их формирование и реализация обозначают рамки изучаемого предмета – государственной информационной политики. Предоставлен сравнительный анализ основных функций вновь созданного центрального органа власти – Министерства информационной политики Украины с аналогичными ликвидированными органами, которые функционировали в Украине со времен независимости.

Ключевые слова: государственное управление, государственная информационная политика, формирование государственной политики, реализация государственной информационной политики, Министерство информационной политики Украины.

Bilchenko S. Legal Bases of Formation of State Information Policy Ukraine

The article considers three structural issues of government information policy, namely legal support formulation and implementation of information policy, principles of state information policy, historical analysis of the main functions of the Ministry of Information Policy.

In the article “Legal bases of formation of the state information policy of Ukraine” thoroughly discussed with the public information policy in Ukraine aspects of legal documents. The definition is a key because legislated goals, objectives, functions ensure precise execution of public policy. Studied approaches to learning, classification principles of formation and implementation of state politics. The principles of the framework and implementation defines the object being studied - public information policy. This allows you to study in detail the information policy, understand its essence and form further detailed recommendations for improvement or reform. Contains a comparative analysis of the main functions of the newly established central authority – the Ministry of Information Policy of Ukraine (end of 2014) eliminated with similar bodies that operate in Ukraine since independence – 1995–1997. Ukraine Ministry of Press and Information and the Ministry of Information Ukraine 1997–1999. This analysis is based on the separation of the main functions of the relevant body types: formative, implementation, monitoring. This in turn helps to identify appropriate connections between bodies at different times of the state of Ukraine.

Key words: public administration, public information policy, public policy, the implementation of state information policy, Ministry of Information Policy of Ukraine.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352/354

Д. Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ПІДВИЩЕННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ ТУРИСТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ПІВДЕННИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

У статті описано механізми підвищення привабливості туристичної інфраструктури регіонів України. Розглянуто конкретні заходи та проекти, які необхідні для збільшення інвестиційної привабливості об'єктів туристичної інфраструктури.

Ключові слова: інвестиції, туристична інфраструктура, прибуток, послуги, виробництво, механізми, місцеве самоврядування.

I. Вступ

Вирішення проблеми забезпечення інвестиційної привабливості тієї чи іншої території є одними з основних завдань, які стоять перед органами державного управління та місцевого самоврядування. Загалом інвестиційна привабливість території складається з низки обставин, результатом яких має бути рішення інвестора – власника капіталу щодо його перетворення на засоби виробництва. При цьому капітал стає пов'язаним на тривалий час із станом речей, який складається на тій території, де й відбувається інвестиційний проект. Проблематика інвестиційної привабливості територій є предметом досліджень багатьох видатних українських та зарубіжних учених.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити механізм підвищення привабливості туристичної інфраструктури України.

III. Результати

Інвестиції є так званим мультиплікатором, тобто економічним фактором, посилення дії якого викликає зростання інших показників. Для регіону, в якому доступні традиційні фактори виробництва в їх класичному сприйнятті (земля, праця, капітал та природні ресурси), які можна використати для утворення доданої вартості, насиченість іноземними інвестиціями стає обставиною, що залежить від якості державного та регіонального управління. Інститути державної влади виступають як регулятор відносин між інвесторами, тобто власниками капіталу та засобів виробництва, наймани-

ми робітниками, населенням громад з метою їх балансування та справедливого, ефективного співіснування. Така ефективність виявляється в тому, що всі сторони зацікавлені в нових доданих вартостях, які тотожні новим споживчим якостям. Обидві ці категорії: додана вартість та споживча якість – мають бути тотожні одна одній та виступати як джерела соціальних благ, а також доходу домогосподарств. У нормальному вигляді вони утворюють коло обігу соціальних благ: природні ресурси, засоби та фактори виробництва використовують у виробничому процесі для утворення суспільно корисного продукту, разом з продуктом утворюється нова споживча якість, яка дорівнює новій доданій вартості. Цінність нової споживчої якості зумовлює перетворення продукту на гроші, які містять у собі додану вартість. Додана вартість є джерелом прибутку підприємця – власника засобів виробництва та доходу найманого робітника. Прибуток підприємця створює нові засоби виробництва та забезпечує новий попит на соціальні блага. Дохід домогосподарства створює попит та, у разі його достатньої кількості, нові засоби виробництва (трансформуючись у кредит через банківську систему) [4].

Основою теоретичного обґрунтування інвестицій є теорія Дж. Тобіна, згідно з якою фірмі вигідно робити інвестиції в разі, якщо вартість активів (засобів виробництва), що створюються в результаті інвестицій, буде значно вищою, ніж номінальна сума витрат на це створення. Вигода при цьому зростає пропорційно розмірам інвестицій: чим вони більші, тим більша вигода. Існує поняття – індикатор Тобіна, який відображає відношення між номінальною вар-

тістю капіталу та відновною, тобто до та після реалізації інвестицій.

Крім того, Дж. Тобін став відомим своєю пропозицією щодо введення податку на валютні операції юридичних осіб – обмін однієї валюти на іншу. На його думку, такий підхід у контексті європейських країн надав би можливість зменшити кількість транскордонних операцій з іноземною валютою та навіть збір у сумі від 0,1 до 0,25% надав би можливість збирати близько 150 млрд дол. у межах країн, що зараз є членами ЄС.

Податок на валютні операції може стати одним із доходів бюджету або центрального банку країни, що надаватиме можливість його реінвестування в реальний сектор економіки.

Поняття “інвестиції” має декілька поширених визначень, які використовують як у фінансовій термінології, так і в практичній підприємницькій діяльності. Інвестиції – це господарська операція, яка передбачає придбання основних фондів, нематеріальних активів, корпоративних прав в обмін на кошти або інше майно [1].

У туристичній діяльності інвестиційна привабливість визначається певною мірою природними факторами. Це означає, що в окремих регіонах для активізації інвестиційних проєктів достатньо впровадження політики державного управління та місцевого самоврядування, решта – визначається природними обставинами. Проте в інших регіонах має відбутись ціла низка явищ для того, щоб налагодити реалізацію нових проєктів та співпрацю з інвесторами.

Розглянемо чинники, які є умовами зовнішнього середовища та визначають ступінь інвестиційної привабливості певної території.

1. Природні умови. Вони є важливим фактором, який визначає первинний інтерес до певної території. Загалом це означає наявність природних ресурсів (корисних копалин, гідроресурсів, лісів, пасовищ). У туристичній сфері найбільше значення мають близькість до традиційних об'єктів рекреації (море, озеро, гори), які самі по собі справляють рекреаційний вплив на людину. Вкладення коштів у туристичний бізнес має забезпечувати рентний дохід, опосередкований продажами туристичного продукту. При цьому інвестор має вкладати менше коштів у рекламу та інші інструменти стимулювання продажів.

2. Соціально-політичні умови. Важливу роль у забезпеченні інвестиційної привабливості територій має соціально-політичний стан. Для інвестора це виявляється в специфіці правової системи, яка оточує інвестора, та ставленні суспільства до базових категорій, які пов'язані з підприємницькою діяльністю (приватна власність, керівництво, праця, майновий статус, ієрархія тощо). У регіонах, де існують незалежні одна від одної політична та правова системи, інвестори виявляють найбільшу активність. Сприятливі со-

ціально-політичні умови складаються з неможливості конфіскацій і реквізицій, захисту від незаконних дій конкурентів, дотримання прав робітників та роботодавців тощо.

3. Культурні умови. Ідеться про культуру відносин, підприємництва, праці та споживання. Під поняттям “культура” ми маємо на увазі поведінку людей, їх здатність до вирішення тих чи інших життєвих проблем тим чи іншим способом, реакцію на зміни в зовнішньому середовищі тощо. Більшість провідних концепцій сучасного інституціоналізму вважають основою економічних явищ поведінку людей, тобто схильність людей діяти шаблонно в тих чи інших ситуаціях, формування матричного мислення, коли людям за допомогою медійних засобів або традиційного виховання нав'язують модель поведінки та ставлення до певних суспільних явищ.

Інвестиційна привабливість складається з економічних факторів, які зводяться до традиційного співвідношення витрат та ймовірних прибутків. При цьому необхідно зважувати на часовий фактор, тобто “витрати – сьогодні, прибутки – завтра”. Інвестиція стає витратами в разі її остаточної невдачі, коли інвестор втрачає об'єкт інвестування. Інвестиція є перетворенням капіталу на іншу форму, однак витрати інвестора виникають на певному етапі життєвого циклу проєкту. Для інвестора важливо те, якою буде вартість об'єкта на етапі зрілості проєкту, тобто в період, коли доходи будуть значно перевищувати витрати протягом тривалого часу. Якщо вартість об'єкта інвестування буде вищою, ніж сума інвестицій, та середовище дасть змогу реалізувати об'єкт інвестицій як середньоліквідний (тобто протягом року), інвестиції є доцільними.

Інший аспект – можливість об'єкта інвестування отримувати прибуток. У туристичній сфері саме ця можливість найбільше залежить від решти обставин. Прибуток забезпечується об'єктивними факторами, серед яких зовнішні та внутрішні. Причому в зовнішніх факторах велика увага приділяється природній складовій, для подолання якої потрібні додаткові інвестиції.

Важливим є вплив ризиків на проєкт – наскільки великою є ймовірність втрати об'єкта інвестицій, неотримання прибутків тощо.

Співвідношення всіх факторів зумовлює певне рішення інвестора, та їх очевидно сприятливе сполучення дає підставу говорити про інвестиційну привабливість.

Інвестиційна привабливість туристичної сфери потребує постійної підтримки з боку місцевого самоврядування та державних органів. В Україні туристична сфера приваблює доволі обмежене коло місцевих підприємців. Існують декілька сценаріїв інвестиційного проєкту. Перший полягає в тому, що об'єкт інвестицій – туристичне підприємство – прива-

тизується та продається на вторинному ринку. Власником його стає інше підприємство або фізичні особи, які експлуатують цей об'єкт за призначенням. Є позитивний досвід у реалізації таких проектів фізичними та юридичними особами. Досвід різний, однак у більшості випадків власники мають однакову проблему – короткий період курортного сезону та низька тривалість позитивних грошових потоків. Це зумовлює застосування додаткових заходів, які дають змогу забезпечувати економію коштів, які виникають при функціонуванні об'єкта. Іншим варіантом є будівництво нового комплексу на окремій земельній ділянці.

Важливим питанням для інвестора є земля та її правовий статус. В Україні існує жорсткий мораторій на продаж земель іноземцям. Однак при цьому існує певна кількість можливостей закріпити за іноземним суб'єктом земельну ділянку, особливо, що стосується земельних ділянок, які не використовуються сільським господарством.

Для подолання інвестиційного голоду, що виникає з ряду причин, серед яких ключова – земля, необхідно забезпечити систему заходів, які давали б можливість отримати іноземним інвесторам земельну ділянку для будівництва готельного комплексу. Чинне законодавство (Земельний кодекс України) не заперечує володіння іноземними громадянами земельними ділянками. Також необхідним фактором є доступ до енергії та інфраструктури. Чим швидше проходить відновлення інфраструктури, тим більшою стає ділова активність інвесторів-конкурентів. Діяльність місцевої громади полягає в наданні власної інфраструктури підприємцям та використанні інфраструктури, створеної підприємцями в інтересах громадян.

Конкретними заходами для підвищення привабливості туристичної сфери регіону можуть стати: відкриття інформації про об'єкти нерухомості та земельні ділянки, якісна реклама територій, проведення культурно-мистецьких проектів. Під час військових дій та терористичної загрози необхідно мати чітку систему громадської безпеки, що включає систему заходів із запобігання активним діям проти цивільного населення.

Таким чином, туристична сфера є одним з найбільш привабливих напрямів для іноземного інвестування, оскільки головним елементом інвестиційної привабливості є природні фактори. Потреба в коштах для реалізації інвестиційного проекту в туристичній сфері є меншою, ніж у промисловості, з огляду на меншу складність засобів виробництва. Також туристичний бізнес не потребує високої кваліфікації технічного персоналу. Органи місцевого самоврядування найбільше зацікавлені в розвитку туристичної інфраструктури, оскільки потік відвідувачів з

інших регіонів та країн є мультиплікатором процесів у місцевій економіці. Кожен відвідувач з іншого регіону має видатки, які утворились у результаті його життєдіяльності на території, що приймає. Ці видатки компенсуються його доходами, походження яких перебуває за межами території, що приймає. Валовий регіональний продукт, таким чином, збільшується на суму послуг, які отримав відвідувач з іншої території.

Для залучення нових іноземних інвестицій необхідна активність органів місцевого самоврядування з іншими суспільними інститутами: підприємницькими об'єднаннями, кластерами, навчальними та науковими заходами. Ця співпраця має складатись з потужної інформаційної підтримки та ініціативи місцевих компаній щодо залучення нових партнерів. Необхідно дуже чітко розмежовувати портфельних інвесторів, які присутні тільки в країнах або системах, де функціонує ефективна фондова біржа, та прямих інвесторів, які створюють підприємство або купують корпоративні права з метою участі в управлінні підприємством. Успішний інвестиційний проект, який реалізований в Україні, будується на декількох факторах, найбільш важливими з яких є: участь інвестора в управлінні підприємством та перенесення на територію управлінського досвіду, технологічних знань та корпоративної культури; знання та адаптація до чинних реалій, готовність адаптуватись до змін у внутрішній структурі підприємства. У туристичній сфері успішними в тривалому періоді можуть бути підприємства, які входять до широких мереж та підтримуються компанією за рахунок певної кількості успішних проектів у суміжних галузях, наприклад, у металургії. Для металургійних компаній об'єкти туристичної інфраструктури розглядаються як додаткове джерело доходів та можливість соціальної підтримки робітників. Така практика існування об'єктів соціально-культурного призначення при металургійних та інших промислових підприємствах існувала із часів Радянського Союзу та в деяких випадках збереглася до сьогодні. При цьому рентабельність цих проектів невелика або негативна на всіх етапах життєвого циклу проектів. Крім того, увага менеджменту сконцентрована на основному виробничому процесі, тому фінансування туристичної діяльності та управління об'єктами, які не пов'язані із виробництвом, здійснюються за залишковим принципом.

Для інвестора, який потенційно зацікавлений в об'єкті, принципово важливими є такі питання:

1. Ринкова привабливість об'єкта – чи існує потреба споживачів у продуктах, які пропонує підприємство. Для цього з'ясовують кількісні та якісні показники клієнтської бази й умови, які впливають на її розширення. Для

туристичної сфери це певна кількість клієнтів з визначеними фінансовими можливостями та потребами. Наприклад, курорти Азовського моря мають явний недолік – коротку тривалість сезону. Це означає обмеженість обороту, яка компенсується місцем розташування курортів поблизу великих промислових регіонів.

2. Наявність і доступність ресурсів та умовних факторів виробництва. Для туристичної сфери це природні фактори (суто природні, історичні та культурні), гроші, які виступають як основний засіб виробництва.

3. Стабільність правової системи, що забезпечує захист особистих людських та майнових прав людини, підприємця. У цьому аспекті існує потреба прецеденту щодо реальної підтримки прав.

4. Визначеність земельних питань, тобто відкритість інформації про наявність земельних ділянок, відкритість та законність процедур їх продажу.

IV. Висновки

На рівні виконавчих органів місцевого самоврядування існує необхідність у створенні системи реєстрації об'єктів інвестицій, враховуючи земельні ділянки, нерухомість, підприємства, об'єкти інтелектуальної власності. Об'єкти інвестицій мають бути зареєстровані в єдиній базі даних, доступ до них має бути відкритий будь-якому користувачеві. Реєстрації має передувати робота експертних груп, які мають проаналізувати

майно та інші активи, що належать територіальній громаді, визначити їх ціну й сформулювати пропозицію щодо продажу або подальшої експлуатації. До реалізації подібного реєстру можуть долучитись приватні власники об'єктів, які можна пропонувати на вторинному ринку.

Створення реєстру об'єктів інвестицій зумовить інтерес до регіону й конкретних об'єктів інвестування та дасть змогу розширити ресурсну базу місцевого самоврядування за рахунок створення нових робочих місць, пропозиції нових продуктів і створення додаткових надходжень до бюджетів усіх рівнів.

Список використаної літератури

1. Бланк І. О. Інвестиційний менеджмент : підручник / І. О. Бланк, Н. М. Гуляєва. – Київ : КНТЕУ, 2003. – 398 с
2. Горбачова Ю. І. Інвестиційний клімат та чинники його формування [Електронний ресурс] / Ю. І. Горбачова. – Режим доступу: <http://eprints.ksame.kharkov.ua/20-95/1/151-157.pdf>.
3. Про інвестиційну діяльність : Закон від 18.09.1991 р. № 1560-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
4. Foreign Direct Investment, United Nations Conference on Trade and Development [Electronic resource]. – Mode of access: www.unctad.org/.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2014.

Бикулов Д. Т. Повышение органами местного самоуправления инвестиционной привлекательности туристической инфраструктуры южных регионов Украины

В статье описаны механизмы повышения привлекательности туристической инфраструктуры регионов Украины. Рассмотрены конкретные мероприятия и проекты, необходимые для увеличения инвестиционной привлекательности объектов туристической инфраструктуры.

Ключевые слова: инвестиции, туристическая инфраструктура, предприятие, прибыль, услуги, местное самоуправление.

Bikulov D. Stimulation Local Authorities of Investment Attraction of Touristic Infrastructure of Southern Regions of Ukraine

This article describes the mechanisms enhance the attractiveness of tourism infrastructure in Ukraine.

At this stage almost every region of Ukraine has some elements that can attract visitors from around the world. These elements – natural, historical, cultural attractions, places of interest or which could potentially be of interest to visitors from other places. There are a number of economic and social factors that can support such interest from visitors.

This price level, the ratio of the population, climatic conditions of different events, concomitant cases – all of which increases comfort and expediency of rights in the territory.

The presence of a sufficient number of foreign visitors contribute to economic development of the area encourages participation of foreigners in joint projects generally increases the economic and social level of the local community.

At the same time, a necessary factor for the development of tourism infrastructure is an investment that is capital that will create new infrastructure. We examined the specific actions and projects that are needed to increase the investment attractiveness of tourist infrastructure facilities.

Key words: investments, enterprise, profit, services, touristic infrastructure, local government.

УДК 351.82:64

О. П. Ігнатенко

кандидат економічних наук
Національна академія державного управління при Президентові України**НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ДОЗВІЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ
У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ**

У статті проаналізовано існуючі процедури надання адміністративних послуг та документів дозвільного характеру у сфері благоустрою населених пунктів. Визначено недоліки щодо відповідності базовим законам існуючих процедур надання адміністративних послуг і документів дозвільного характеру у сфері благоустрою населених пунктів. Вироблено пропозиції щодо вдосконалення галузевих законів з надання адміністративних послуг та документів дозвільного характеру в цій сфері.

Ключові слова: державне регулювання, сфера благоустрою населених пунктів, благоустрій, житлово-комунальне господарство, державна політика, державне управління, нормативно-правове регулювання.

I. Вступ

У сфері благоустрою населених пунктів законодавством передбачено надання відповідними органами адміністративних послуг та документів дозвільного характеру. Однак, як і в будь-якій іншій сфері, існуючі процедури дозвільної системи непрозорі та бюрократизовані. Вони обтяжують у часі отримання адміністративних послуг і документів дозвільного характеру та створюють зайві незручності для юридичних і фізичних осіб.

Аспектам державної політики в житлово-комунальному господарстві, до якої належить і сфера благоустрою населених пунктів, приділили свою увагу такі дослідники, як І. О. Драган [1], В. І. Логвиненко [2], Н. І. Олійник [3], Є. В. Пряхін [4]. Ними було розглянуто державну політику щодо процесів модернізації житлово-комунального господарства, державного й регіонального управління житлово-комунальним господарством у сучасних умовах, формування системи державного регулювання житлових відносин, адміністративно-правове регулювання сфери благоустрою населених пунктів. Н. І. Олійник [3] вивчала питання розроблення державної політики щодо реформування дозвільної системи в житлово-комунальному господарстві, зокрема, удосконалення дозвільної системи у сфері будівництва та експлуатації житла.

Проте залишаються невирішеними питання вдосконалення державної політики з надання адміністративних послуг та документів дозвільного характеру у сфері благоустрою населених пунктів.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати існуючі процедури надання адміністративних послуг та документів дозвільного характеру у сфері

благоустрою населених пунктів щодо їх відповідності базовим законам; виявлення недоліків і вироблення пропозицій з удосконалення галузевих законів.

III. Результати

Базовим законом, що визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та державних адміністраторів, є Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” від 06.09.2005 р. № 2806-IV [5].

Законом України від 19.05.2011 р. № 3392-VI затверджено вичерпний Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності [6]. Встановлення інших видів документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності може здійснюватися шляхом внесення відповідних змін до цього Закону.

Наразі до цього переліку включено такі документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, що стосуються господарської діяльності у сфері благоустрою населених пунктів:

1. Дозвіл на порушення об'єктів благоустрою відповідно до Закону України “Про благоустрій населених пунктів” [7].

2. Дозвіл на розміщення зовнішньої реклами відповідно до Закону України “Про рекламу” [8].

3. Дозвіл на розміщення, будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладання інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг відповідно до Закону України “Про автомобільні дороги” [9].

4. Погодження проектів щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього

сервісу та інших споруд у межах смуги відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг відповідно до Закону України “Про дорожній рух” [10].

5. Дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами відповідно до Закону України “Про відходи” [11].

6. Дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами відповідно до Закону України “Про охорону атмосферного повітря” [12], що застосовується при функціонуванні в населеному пункті заводів з утилізації побутових відходів.

7. Дозвіл на виконання будівельних робіт та Сертифікат про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів, що належать до IV і V категорій складності, відповідно до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” [13], що застосовується при будівництві об’єктів благоустрою населених пунктів.

8. Дозволи, що пов’язані з пам’ятками на територіях населених пунктів відповідно до Закону України “Про охорону культурної спадщини” [14]: Дозвіл на переміщення (перенесення) пам’ятки національного значення; Дозвіл на переміщення (перенесення) пам’яток місцевого значення; Дозвіл на проведення робіт на пам’ятках місцевого значення (крім пам’яток археології), їх територіях та в зонах охорони, реєстрація дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок; Дозвіл на проведення робіт на пам’ятках національного значення, їхніх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених пунктів; Погодження відчуження або передачі пам’яток місцевого значення їхніми власниками чи уповноваженими ними органами іншим особам у володіння, користування або управління; Погодження відчуження або передачі пам’яток національного значення їхніми власниками чи уповноваженими органами іншим особам у володіння, користування або управління; Погодження програм та проектів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, будівельних, меліоративних, шляхових, земельних робіт, реалізація яких може позначитися на стані пам’яток місцевого значення, їх території і зоні охорони.

Ще одним важливим законом, що стосується дозвільної системи, є Закон України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 р. № 5203-VI [15], який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

За цими законами до документів дозвільного характеру віднесено дозволи, висновки, рішення, погодження, свідоцтва, інші документи дозвільного характеру, а до ад-

міністративних послуг належить діяльність з видачі витягів і виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом документи.

Проаналізувавши галузеві законодавчі акти, цей перелік, крім визначених Законом України “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” від 19.05.2011 р. № 3392-VI [6], необхідно доповнити такими адміністративними послугами та документами дозвільного характеру, що стосуються господарської діяльності у сфері благоустрою населених пунктів:

1. Відповідно до Закону України “Про благоустрій населених пунктів”: Дозвіл (ордер) на видалення зелених насаджень; Акт обстеження зелених насаджень, що підлягають видаленню; Погодження встановлення технічних засобів регулювання дорожнього руху.

2. Відповідно до Закону України “Про поховання та похоронну справу” – Рішення на перепоховання останків померлих.

3. Відповідно до Закону України “Про відходи” – Погодження місць розміщення об’єктів поводження з відходами.

4. Відповідно до Закону України “Про автомобільні дороги” – Дозвіл на прокладання нових та ремонт існуючих мереж у межах “червоних ліній” вулиць і доріг міст та інших населених пунктів.

5. Відповідно до Закону України “Про дорожній рух” – Погодження схем і проектів організації дорожнього руху.

6. Відповідно до Закону України “Про охорону культурної спадщини” – Свідоцтво про реєстрацію нерухомих об’єктів культурної спадщини як пам’яток їх власникам; Погодження питань щодо розміщення реклами на пам’ятках національного значення та в зонах їх охорони, в історичних ареалах населених місць; Погодження розміщення зовнішньої реклами на пам’ятках культурної спадщини місцевого значення, в межах зон охорони таких пам’яток відповідно до Закону України “Про охорону культурної спадщини”.

Також на сьогодні потребує вирішення питання надання технічних умов у сфері благоустрою населених пунктів під час містобудівної діяльності відповідно до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” [13].

Законом визначено, що технічні умови – це комплекс умов та вимог до інженерного забезпечення об’єкта будівництва, які повинні відповідати його розрахунковим параметрам, у тому числі щодо зовнішнього освітлення та відведення зливових вод, що є елементами благоустрою населених пунктів.

За цим законом склад, зміст, порядок надання технічних умов і порядок визначення вартості послуг з їх надання визначаються відповідними центральними органами виконавчої влади.

Тобто для встановлення організаційних процедур надання технічних умов і визна-

чення вартості послуг у сфері благоустрою населених пунктів зовнішнього освітлення та відведення зливових вод Мінрегіон України має розробити необхідні порядки.

Варто зазначити, що деякі дозвольні органи відверто ігнорують і порушують Закони України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [5] та “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [16]. Зокрема, ними не розроблено й не затверджено відомчих порядків видачі документів дозвільного характеру за принципом організаційної єдності. Законом також встановлено основні вимоги до порядку видачі документів дозвільного характеру або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання документів дозвільного характеру.

Для приведення у відповідність до Закону України “Про адміністративні послуги” [15], зокрема, вироблення єдиних підходів та вдосконалення чинного порядку й умов надання адміністративних послуг і видачі документів дозвільного характеру, що стосуються господарської діяльності у сфері благоустрою населених пунктів, необхідно внести відповідні зміни в галузеві закони.

Прийняття таких змін зумовлено відсутністю встановлених на рівні законів основних вимог до підстав для одержання адміністративної послуги, суб'єктів її надання, переліку та вимог до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, інформації про платність чи безоплатність, граничного строку надання, переліку підстав для відмови.

Напрями вдосконалення законів у сфері благоустрою населених пунктів щодо встановлення необхідних умов надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру запропоновано такі:

1. Внесення змін до Закону України “Про благоустрій населених пунктів” [7]:

- удосконалення механізму видачі Дозволу на порушення об'єктів благоустрою: встановлення законодавчих вимог до форми письмової заяви для видачі дозволу, яку необхідно затвердити постановою Кабінету Міністрів України; прийняття процедур до переоформлення дозволу та видачі його дублікату; встановлення вимог до формування переліків земляних та/або ремонтних робіт, для виконання яких необхідно отримати дозвіл, з метою спрощення виконання таких робіт; встановлення вимог до строків дії дозволу на кожен вид роботи; створення відкритого електронного реєстру виданих дозволів;
- удосконалення механізму видалення дерев, кущів, газонів і квітників щодо видачі Дозволу (ордера) на видалення зелених насаджень та Акта обстеження зелених

насаджень, що підлягають видаленню: вироблення організаційних підходів до діяльності комісій видалення зелених насаджень; встановлення процедур звернення щодо видалення зелених насаджень; обстеження зелених насаджень; уточнення механізму сплати відновної вартості зелених насаджень при їх видаленні, врахувавши питання перенесення зелених насаджень; компенсаційне висадження зелених насаджень та озеленення територій при виконанні проектів будівництва; врахування сезонних особливостей стану зелених насаджень при їх обстеженні під час встановлення початку адміністративної послуги; затвердження підстав щодо відмови в наданні дозволу; встановлення платності або безоплатності видачі дозволу;

- затвердження процедури Погодження встановлення технічних засобів регулювання дорожнього руху – затвердити процедури відповідно до Законів України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [5] та “Про адміністративні послуги” [15].

2. Внесення змін до Закону України “Про поховання та похоронну справу” [17]:

- удосконалення процедури надання безоплатної допомоги на поховання; покращення механізму надання безоплатного поховання померлих осіб;
- поліпшення механізму відшкодування витрат на поховання померлих (загиблих) учасників бойових дій та інвалідів війни; уточнення джерел фінансування померлих осіб, що мають право на безоплатне поховання; встановлення механізму відшкодування витрат на поховання померлих (загиблих) учасників бойових дій та інвалідів війни;
- формування процедури перепоховання останків померлих; встановлення механізму перепоховання останків померлих;
- удосконалення механізму отримання свідоцтва про поховання; уточнення процедури отримання свідоцтва про поховання.

3. Приведення існуючих порядків і умов надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру, що стосуються господарської діяльності у сфері благоустрою населених пунктів, відповідно до Законів України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [5] та “Про адміністративні послуги” [15]:

- внесення змін до Закону України “Про відходи” [11] щодо порядку видачі Дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та умов Погодження місць розміщення об'єктів поводження з відходами;
- внесення змін до Закону України “Про охорону атмосферного повітря” [12] що-

до порядку видачі Дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (для впровадження заводів з утилізації побутових відходів);

- внесення змін до Закону України “Про автомобільні дороги” [9] щодо порядку видачі Дозволу на прокладання нових та ремонт існуючих мереж у межах “червоних ліній” вулиць і доріг міст та інших населених пунктів і Дозволу на розміщення, будівництво споруд, об’єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладання інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг;
- внесення змін до Закону України “Про дорожній рух” [10] щодо умов Погодження схем і проектів організації дорожнього руху та Погодження проектів щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах смуги відведення автомобільних доріг або “червоних ліній” міських вулиць і доріг;
- внесення змін до Закону України “Про рекламу” [8] щодо порядку видачі Дозволу на розміщення зовнішньої реклами.

4. Внесення змін до Закону України “Про охорону культурної спадщини” [14] щодо порядку видачі Свідоцтва про реєстрацію нерухомих об’єктів культурної спадщини як пам’яток їх власникам; умов Погодження питань щодо розміщення реклами на пам’ятках національного значення та в зонах їх охорони, в історичних ареалах населених місць і Погодження розміщення зовнішньої реклами на пам’ятках культурної спадщини місцевого значення, в межах зон охорони таких пам’яток відповідно до Закону України “Про охорону культурної спадщини”; порядків видачі Дозволу на переміщення (перенесення) пам’яток національного значення; Дозволу на переміщення (перенесення) пам’яток місцевого значення; Дозволу на проведення робіт на пам’ятках місцевого значення (крім пам’яток археології), їх територіях та в зонах охорони; реєстрація дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок; Дозволу на проведення робіт на пам’ятках національного значення, їхніх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених пунктів; умов Погодження відчуження або передачі пам’яток місцевого значення їхніми власниками чи уповноваженими органами іншим особам у володіння, користування або управління; Погодження відчуження або передачі пам’яток національного значення їхніми власниками чи уповноваженими ними органами іншим особам у володіння, користування або управління й Погодження про-

грам та проектів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, будівельних, меліоративних, шляхових, земельних робіт, реалізація яких може позначитися на стані пам’яток місцевого значення, їх території і зони охорони.

Додатково необхідно вдосконалити підходи до визначення відновної вартості зелених насаджень як складової існуючого механізму видалення дерев, кущів, газонів і квітників при видачі Дозволу (ордера) на видалення зелених насаджень та Акта обстеження зелених насаджень, що підлягають видаленню.

Так, потребує внесення змін наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 12.05.2009 р. № 127, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 19.06.2009 р. за № 549/16565 [17], яким затверджено Методику визначення відновної вартості зелених насаджень. У цих змінах необхідно поліпшити існуючі підходи до визначення відновної вартості зелених насаджень у населених пунктах із використанням спрощених механізмів та застосуванням меншої кількості параметрів і можливості залучення спеціалістів нижчої кваліфікації для проведення зазначеного розрахунку.

Наразі відновна вартість насаджень, відповідно до існуючої Методики, визначається з урахуванням витрат на створення зелених насаджень та їх утримання до досягнення ними вікової межі видалення із застосуванням ряду коефіцієнтів, що забезпечили диференціацію вартості залежно від розташування зелених насаджень у межах населеного пункту, їх якісного стану та інших показників. Вартість утримання дерев та кущів протягом року визначається на основі економічно обґрунтованих планових витрат на виконання робіт з їх річного утримання згідно з технологічними картами, з урахуванням прибутку та податку на додану вартість, але Методикою не передбачено врахування кількості дерев і чагарників, щодо яких здійснюється визначення вартості утримання дерев та кущів. Необхідність проведення доволі ускладненого розрахунку економічно обґрунтованих планових витрат на виконання робіт з річного утримання дерев та кущів призвело до того, що на сьогодні в регіонах у супереч чинному законодавству наявні випадки затвердження сільськими, селищними, міськими радами своїми рішеннями порядків видалення зелених насаджень та методик визначення відновної вартості зелених насаджень.

Проте матеріали інвентаризації зелених насаджень для багатьох населених пунктів щорічно не оновлюються або відсутні, а фактичний вік дерева або куща визначається методами, які потребують певних витрат часу, наявності спеціального обладнання та залучення фахівців відповідної кваліфікації.

Таким чином, фактичний вік дерева або куща за відсутності даних інвентаризації зе-

лених насаджень та вартість утримання одиниці зелених насаджень протягом року визначити на практиці не видається можливим.

На нашу думку, необхідно встановити такси компенсаційної вартості утримання зелених насаджень, яка є вартісною оцінкою робіт з утримання зелених насаджень, які були здійснені за період від створення до моменту видалення зелених насаджень або їх втрати у зв'язку із відведенням земельної ділянки в установленому порядку юридичній або фізичній особі. Такий механізм розрахунку відновної вартості зелених насаджень прибере корупційний чинник, який існує при визначенні розміру відновної вартості зелених насаджень.

IV. Висновки

Підсумовуючи викладене, реформування дозвільної системи у сфері благоустрою населених пунктів полягає в:

- уточненні та затвердженні переліку адміністративних послуг і документів дозвільного характеру, що стосуються господарської діяльності у сфері благоустрою населених пунктів;
- приведенні існуючих галузевих законів до вимог базових законів;
- вдосконаленні механізмів і підходів надання адміністративних послуг та документів дозвільного характеру, що стосуються господарської діяльності у сфері благоустрою населених пунктів;
- спрощенні існуючих процедур та зменшенні корупційних чинників.

На нашу думку, у подальших розвідках необхідно розглянути питання розробки концепції розвитку сфери благоустрою населених пунктів, зокрема реформування дозвільної системи в цій сфері.

Список використаної літератури

1. Драган І. О. Державне управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / І. О. Драган ; Акад. муніцип. упр. – Київ, 2011. – 36 с.
2. Логвиненко В. І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Володимир Іванович Логвиненко ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2009. – 40 с.
3. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. І. Олійник ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2011. – 36 с.
4. Пряхін Є. В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. В. Пряхін ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2007. – 19 с.
5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Ст. 2429.
6. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19.05.2011 р. № 3392-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 47. – Ст. 532.
7. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 2580.
8. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.
9. Про автомобільні дороги : Закон України від 08.09.2005 р. № 2862-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 556.
10. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
11. Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 242.
12. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 р. № 2707-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
13. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 735.
14. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
15. Про адміністративні послуги : Закон України 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
16. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
17. Про поховання та похоронну справу : Закон України від 10.07.2003 р. № 1102-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 7. – Ст. 47.
18. Про затвердження Методики визначення відновної вартості зелених насаджень : Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 12.05.09 р. № 127 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 48. – Ст. 1635.

Стаття надійшла до редакції 01.11.2014.

Игнатенко А. П. Предоставление административных услуг и разрешительных документов в сфере благоустройства населенных пунктов

В статье проанализированы существующие процедуры предоставления административных услуг и документов разрешительного характера в сфере благоустройства населенных пунктов. Определены недостатки относительно базовых законов существующих процедур предоставления административных услуг документов разрешительного характера в сфере благоустройства населенных пунктов. Выработаны предложения по усовершенствованию отраслевых законов по предоставлению административных услуг и документов разрешительного характера в этой сфере.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера благоустройства населенных пунктов, благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, государственная политика, государственное управление, нормативно-правовое регулирование.

Ignatenko O. Providing of Administrative Services and Permits in Area of Beautification of Human Settlements

The research object of this article is analyzing of the existing procedures of administrative services and permitting documents in the area of beautification of human settlements. In the article it was defined shortcomings in compliance with the basic laws of Ukraine ("On the System of Permits for Business Activity", "List of Permits for Business Activity" and "Administrative services") of existing administrative services and permit documents in the area of beautification of human settlements.

There were made suggestions for the improvement of sectoral laws ("On the beautification of human settlements", "On burial and funeral business", "On Waste", "On Air Protection", "On the roads," "On Road Traffic", "On Advertising" "On Protection of Cultural heritage") to provide administrative services and permit documents in this area.

There were concluded that the permit system in the area of beautification of human settlements is: clarifying and approving the list of administrative services and permit documents relating to economic activity in the area of beautification of human settlements; adopting existing sectoral laws to the requirements of the basic laws; improving the mechanisms and approaches of administrative services and permit documents relating to economic activity in the area of beautification of human settlements in the direction of simplification of existing procedures and reduce corruption factors.

Key words: government regulation, area of beautification of human settlements, beautification of human settlements, housing & municipal economy, public policy, public management, legal regulation.

УДК 35.078:328.181(477)+681.518

К. Г. Кондаковаспірант
Класичний приватний університет**З. О. Надюк**доктор наук з державного управління, доцент
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України**ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
І ГРОМАДСЬКОСТІ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ
ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті висвітлено актуальні питання взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування й громадськістю в процесі розвитку електронного урядування. Запропоновано шляхи вдосконалення процесу взаємодії на регіональному рівні.

Ключові слова: взаємодія, громадськість, електронний документообіг, електронне урядування, місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

I. Вступ

На сучасному етапі розвитку соціуму будь-яка держава демократичного типу побудови влади не може існувати й функціонувати без розвинутого громадянського суспільства. Основною умовою дієвості впливу суспільства на процеси державотворення є забезпечення зворотного зв'язку в системі влада – громадяни, головними характеристиками якого повинні бути соціальна відповідальність і практична спрямованість.

Різні аспекти інформатизації процесів політичного керівництва, державного управління та місцевого самоврядування відображено в дослідженнях В. Ковалевського, Т. Гаман, З. Надюка, В. Недбая, Л. Полякової, Л. Сапельнікова, Я. Храпської та ін. Розбудові інформаційного суспільства в Україні присвячені праці О. Григора, О. Дубаса, Є. Калашнюк, В. Парфенюк та ін. Проблеми формування та реалізації інформаційної політики висвітлено в працях О. Сосніна, Є. Марченка, Г. Несвіт [1–7; 10–13].

Питання класифікації інформації, захисту інформації, видів електронних документів, упровадження електронного урядування розглядали такі вітчизняні науковці: В. Балюк, А. Бекірова, К. Вознюк, О. Загвойська, О. Карпенко, А. Крига, І. Охоцький, В. Сафіулін, А. Семенченко, О. Чечель, С. Чукут та ін. [9–10].

Незважаючи на значний науковий доробок вітчизняних науковців у цій площині, потребують доопрацювання питання вдосконалення взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування з громадськістю щодо запровадження електронного урядування на регіональному рівні, а також процесів його розвитку.

II. Постановка завдання:

- розглянути актуальні питання взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю в процесі розвитку електронного урядування;
- запропонувати шляхи вдосконалення процесу взаємодії на регіональному рівні.

III. Результати

В Україні, як зазначають фахівці, рівень впливу громадськості на владні інститути є низьким, громадська думка недостатньо врахованою, а державно-управлінські рішення не завжди відповідають проблемам і очікуванням [2]. Як зазначено у рішеннях Всесвітніх самітів (туніського, женецького) з розвитку інформаційного суспільства, головна роль у розбудові суспільства в кожній країні покладається на державу, яка проводить відповідну роботу разом з бізнесом, громадськістю та міжнародними організаціями. Вони повинні сформувати науково обґрунтовану державну політику (стратегію, програму) з розвитку інформаційного суспільства та забезпечити її імплементацію [10, с. 78–79].

Згідно з даними, наведеними в Проекті до обговорення “Зелена книга з електронного урядування в Україні”, виконаному робочою групою з розробки урядової політики в сфері розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [9], за результатами міжнародної оцінки розвитку електронного урядування United Nations E-government Survey 2014. E-Government For The Future We Want, Україна у 2014 р. посіла 87-ме місце серед 193 країн членів Організації Об'єднаних Націй.

Державна політика у сфері електронного документообігу й власне електронний документообіг реалізуються Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади, орга-

нами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності в межах повноважень, визначених законом.

Основними принципами державної політики у сфері інформатизації є такі [8]: інформаційна свобода; невтручання в особисте життя; відкритість і доступність інформації; інформаційна безпека; право власності на інформаційні ресурси; відповідальність власників інформаційних ресурсів за якість інформації; роль держави у формуванні та реалізації політики інформатизації та інформаційної безпеки; гармонізація українського інформаційного законодавства із законодавством інших країн.

За даними [9], абонентами Інтернету в Україні є від 19 до 24 млн осіб, 29% з яких постійно відвідують сайти органів влади та місцевого самоврядування. Усі центральні органи виконавчої влади, обласні державні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації мають офіційні веб-сайти. Відсоток підключених до мережі Інтернет робочих місць в апараті та структурних підрозділах обласних державних адміністрацій становить 92, у районних державних адміністраціях – 65. Система електронного документообігу в апаратах адміністрацій, за даними відповідного опитування, впроваджена в усіх областях та у м. Києві, крім Запорізької, Київської, Кіровоградської та Тернопільської областей.

IV. Висновки

На підставі викладеного матеріалу ми вважаємо, що основними напрямками вдосконалення взаємодії місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування і громадськості в контексті розвитку електронного урядування є покращення забезпечення процесу імплементації моделі електронного урядування на регіональному рівні:

а) організаційної компоненти (активізація взаємозв'язку систем електронного документообігу всіх органів публічної влади, забезпечення безпеки інформації і її верифікація);

б) матеріально-технічної компоненти (забезпечення функціонування системи електронного підпису);

в) кадрової компоненти (забезпечення безперервного процесу навчання й підвищення кваліфікації службовців органів публічної влади, шляхом створення відповідних тренінгових центрів на базі регіональних інститутів державного управління НАДУ при Президентові України і центрів підвищення кваліфікації державних службовців Національного агентства державної служби України щодо використання систем електронного документообігу і взаємодії в системі електронного урядування з розробкою необхідного навчально-методичного забезпечення);

г) інформаційної компоненти (забезпечення можливості відслідковування інформації щодо електронних звернень громадян, неурядових організацій, представників засобів масової інформації тощо на сайтах відповідних органів публічної влади; активізація підсистеми публічних обговорень і проведення соціологічних опитувань з актуальних проблем регіонального і локального розвитку із забезпеченням висвітлення результатів звернень і соціологічних досліджень).

Список використаної літератури

1. Баранов О. А. Концепція розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] / О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба та ін.; за ред. А. І. Семенченко. – Режим доступу: <http://evgeniy625-livejournal.com/66038.html/>.
2. Глубоченко К. Функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / К. О. Глубоченко; Чорноморський державний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2012. – 20 с.
3. Надюк З. О. Застосування інституту електронного урядування в процесі реструктуризації державного управління системою охорони здоров'я України / З. О. Надюк // Інституціональний вектор економічного розвитку: зб. наук. праць МІДМУ "КПУ". – Мелітополь: КПУ, 2010. – Вип. 3 (1). – С. 171–176.
4. Недбай В. В. Електронний уряд: теорія і практика / В. В. Недбай // Сучасна українська політика. Політика і політологи про неї. – 2004. – Вип. 5. – С. 270–275.
5. Несвіт Г. П. Інформаційна політика як фактор реформування суспільства / автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Г. П. Несвіт; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2001. – 16 с.
6. Парфенюк В. М. Політика інформаційного суспільства в умовах євроінтеграції (на прикладі Республіки Польща, Словацької республіки, Угорської Республіки та Чеської Республіки): автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04 / В. М. Парфенюк; НАН України; Інститут світової економіки і міжнародних відносин. – Київ, 2006. – 18 с.
7. Полякова Л. П. Розробка інформаційно-аналітичної системи органа регіонального управління (на прикладі управління освітою): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02: / Л. П. Полякова Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2004. – 19 с.
8. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-вр // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 27–28. – Ст. 181.

9. Проект до обговорення: Зелена книга з електронного урядування в Україні: робоча група з розробки урядової політики в сфері розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://etransformation.org.ua/2014/11/17/318/>.
10. Семенченко А. Формування комплексної моделі електронного урядування з урахуванням загальносвітових тенденцій / А. Семенченко // Вісник державної служби України. – 2009. – № 2. – С. 77–82.
11. Сапельніков Л. В. Прийняття управлінських рішень при формуванні місцевих бюджетів на підставі нових інформаційних технологій: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Л. В. Сапельніков; Донецька державна академія управління. – Донецьк, 2003. – 19 с.
12. Соснін О. В. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів з наукового потенціалу України: монографія / О. В. Соснін / Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 572 с.
13. Храпська Я. С. Державні механізми забезпечення взаємодії гілок влади на засадах інформаційної логістики / автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Я. С. Храпська; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2007. – 20 с.

Стаття надійшла до редакції 20.10.2014.

Кондаков К. Г., Надюк З. А. Проблемные аспекты взаимодействия органов публичной власти и общественности в контексте развития электронного управления в Украине

В статье освещены актуальные вопросы взаимодействия между органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественностью в процессе развития электронного управления. Предложены пути совершенствования процесса взаимодействия на региональном уровне.

Ключевые слова: взаимодействие, местные органы государственной власти, общественность, органы местного самоуправления, электронный документооборот, электронное управление.

Kondakov K., Naduk Z. Problematic Aspects of Interaction Between the Public Authorities and the Public in the Context of E-government in Ukraine

The article deals with current issues of cooperation between public authorities, local authorities and the public in the development of e-government. The ways of improving the process of cooperation at the regional level have been suggested.

On the basis of the material, we made a conclusion that the main areas of improvement of cooperation of local authorities, local authorities and the public in the context of e-government is to improve the software implementation process model of e-government at the regional level:

a) organizational components (activation interconnection of electronic document all public authorities, information security and its verification);

b) the logistical components (the functioning of electronic signatures);

c) Personnel components (providing continuous learning and training of employees of public authorities through appropriate creating training center based on institutions of public administration under the President of Ukraine NAPA centers and training of civil servants National Agency of Civil Service of Ukraine on the use of electronic document and interaction system of e-government development required the teaching of);

d) information components (to be able to track information about electronic zverne citizens, NGOs, the media and so on sites relevant public authorities; revitalization subsystem of public debate and opinion polls on topical issues of regional and local development of software applications and coverage results Sociological Research).

Key words: interaction, electronic document management, e-government, local authorities, local self-government, public.

УДК 351

Т. А. Кравченко

доктор наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ ЗМІСТУ НАВЧАЛЬНИХ ПРОГРАМ У СИСТЕМІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ЩОДО ЛІДЕРСЬКОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є одним з основних напрямів реформування державної служби, яке має здійснюватися з урахуванням міжнародного досвіду та відповідно до чітко визначених стандартів, адаптованих до європейських. Незважаючи на те, що в Україні діє потужна система організацій, у яких підвищують кваліфікацію державні службовці й посадові особи місцевого самоврядування, вона недостатньо мірою задовольняє потреби органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у високопрофесійних кадрах, здатних забезпечити ефективність державної політики та лідерство у сфері державного управління.

Підкреслено необхідність модернізації змісту навчальних програм у системі підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Ключові слова: лідерство, лідерська підготовка, державна служба, система місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, управлінська діяльність.

Існує дві моделі політики в демократичній системі.

Одна – просте відображення домінуючих у суспільстві настроїв.

А інша – лідерство, коли через політичну діяльність намагаються залучити людей і формувати настрої таким чином, щоб це служило справі реформ
Лешек Бальцерович.

І. Вступ

За умов інтенсивних демократичних, соціальних, державно-правових перетворень, що відбуваються сьогодні в українському суспільстві, нагальним є не просто оновлення традиційних схем державно-управлінських відносин, а й наповнення новим змістом професійної діяльності державних службовців щодо здійснення та реалізації державної влади. У сучасних умовах важливим фактором підвищення ефективності державної служби стає розвиток людського потенціалу, наповнення її професійно підготовленими кадрами, здатними: своєчасно позбуватись успадкованих непродуктивних стереотипів професійної діяльності та кваліфіковано відповідати на соціально орієнтовані вимоги, які ставляться до державних службовців стосовно їх професіоналізму; чітко та якісно виконувати функціональні обов'язки в ситуації постійних змін, неузгодженості нормативно-правового забезпечення; глибоко осмислювати свої недоліки та професійні надбання, оцінюючи ефективність їх використання в процесі управлінської діяльності, приділяючи при цьому особливу увагу безперервному професійному розвитку. Сучасні умови потребують від фахівця не лише високого рівня професіоналізму, а й наявності по-

стійної його готовності збагачувати та оновлювати свої знання, уміння. Ефективне функціонування системи державного управління залежить не лише від її організаційної структури, зовнішніх факторів, але і від особистих характеристик фахівців, зокрема від рівня розвитку лідерських якостей. Тому сьогодні як приватні, так і державні інституції визнають не лише потребу розвитку лідерського потенціалу, але і свою відповідальність за створення необхідних умов для його розвитку. Кожна країна визначає свій підхід до розвитку спроможності лідерів, водночас, як правило, спочатку вони втілюють своє бачення шляхів розвитку лідерства на рівні певних концептуальних документів, стратегій.

Системна криза у сфері державної служби України тільки підтверджує "відому вже понад 200 років істину про те, що першопричиною процвітання чи, навпаки, занепаду як держави у цілому, так і кожної організації зокрема, є, відповідно, майстерне чи бездарне управління людськими ресурсами" [7, с. 177]. Вирішення цієї проблеми вимагає реалістичного розуміння суті та масштабності змін, що відбуваються наразі в Україні, а також осмислення світових тенденцій, нових підходів і парадигм, пов'язаних із забезпеченням безперервного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, особливо з формуванням лідерських якос-

тей. Сучасний державний менеджмент – результат складного багаторівневого процесу, який розпочався в світі у 80-х рр. XX ст. та базується на теоріях державного управління, в тому числі теоріях з питань лідерства (ситуаційній, функціональній); формує нову стратегію та підходи щодо управління на першу половину XXI ст. Він передбачає реформування модернізацію державного суспільного сектора з орієнтацією на впровадження в його діяльність основних складових ринкових механізмів, підвищення ефективності функціонування системи державного управління на основі базових компетенцій лідерства: ефективною комунікації, орієнтації на результат, управління людськими ресурсами, аналітичного мислення тощо.

Необхідність осмислення сучасного стану формування та розвитку лідерства спонукає все більше вітчизняних і зарубіжних учених до поглибленого розгляду вивчення окремих аспектів вказаної проблеми. Лідерство як сучасна концепція управління в цілому та лідерство на державній службі зокрема є предметом наукового інтересу дослідників у галузі політології, психології, соціології, філософії, а останнім часом – і державного управління.

Аналіз досліджень щодо організаційного лідерства, розвитку професійних якостей особистості державного діяча, а також психологічних умов розвитку професіоналізму особистості в системі підготовки й перепідготовки публічних службовців подано в працях зарубіжних учених: І. Адізеса, М. Альберта, М. Вудкока, Е. Карлофа, Дж. Максвелла, М. Х. Мескона, С. Седерберга, Д. Френсиса та ін.

Висвітлення теоретичних проблем, осмислення розвитку лідерства на державній службі здійснюється на основі положень теорії та історії державного управління, наукових підходів щодо дослідження зазначеного питання таких українських та зарубіжних учених, як: В. І. Анненкова, Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, В. Д. Бакуменка, Н. Т. Гончарук, Ю. Ковбасюка, В. С. Куйбіди, А. В. Ліпенцева, Н. Р. Нижник, О. Оболенського, В. М. Олуйка, Л. А. Пашко, М. І. Пірен, Л. І. Пономарьова, С. М. Серьогіна, С. Хаджирадєвої та ін.

Проте, незважаючи на активізацію зусиль науковців, слід зазначити, що ґрунтовні емпіричні дослідження взаємозв'язку специфіки публічної служби як професійної діяльності та формування лідерських якостей державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на засадах особистісно-діяльнісної парадигми в системі підвищення кваліфікації публічних службовців в Україні практично відсутні.

Актуалізація лідерства як нової управлінської парадигми, сутність якої відповідає сучасним реаліям, детермінована наявними

суспільними тенденціями, трансформацією цінностей та організаційних структур і кризою панівної адміністративно-менеджерської моделі управління. До основних парадигмальних змін, притаманних сучасним підходам до розвитку управлінської компетентності публічних службовців, слід зарахувати: трансформацію змісту їх управлінської компетентності в напрямі розвитку лідерського потенціалу, що спричинено еволюцією теорії та практики управління; імплементацію компетентнісного підходу в систему державної служби.

Адже визнання лідерства одним з принципів публічного управління є свідченням того, що якість праці, професійна спроможність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування виступає визначальним чинником результативності, успішності їх функціонування, є важливою передумовою цілеспрямованого просування українського суспільства до європейських стандартів життя, формування нових відносин між державою та громадянами. Разом з тим усвідомлення переваг цього підходу у сфері публічного управління в Україні та пошук нових форматів професійних стандартів і відповідних оцінювальних процедур відбувається доволі повільно. Порушена проблема пов'язана з актуальними питаннями сьогодення, зокрема Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 рр., яка схвалена указом Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012, “визначає мету, основні цілі, першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика, серед яких: формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ” [8].

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати необхідність удосконалення змісту навчальних програм у системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування щодо лідерської підготовки.

III. Результати

Як відомо, мета підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування полягає в тому, щоб надати їй оновити знання та вдосконалити й розвинути вміння, необхідні для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на публічній службі; привести фахову підготовку у відповідність до сучасних вимог до професійної кваліфікації публічного службовця; підвищити рівень базових знань та вмінь; сформувати в публічних служ-

бовців мотивацію потреб у постійному самовдосконаленні, вмінні самостійно вчитися.

Удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є одним з основних напрямів реформування державної служби, яке повинне здійснюватися з урахуванням міжнародного досвіду та відповідно до чітко визначених стандартів, адаптованих до європейських. Незважаючи на те, що в Україні діє потужна система організацій, у яких підвищують кваліфікацію, проходять підготовку й перепідготовку державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, вона недостатньою мірою задовольняє потреби органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у високопрофесійних кадрах, здатних ефективно виконувати поставлені перед ними завдання.

Лідерство є серцевиною належного демократичного врядування (good governance), новою управлінською парадигмою, сутність якої відповідає сучасним реаліям і тенденціям розвитку суспільства. Лідерство визнається як потужний фактор удосконалення управлінської спроможності та результативності діяльності органів влади. Науковці наголошують, що лідерство потрібно розглядати як імплементацію засад лідерства в систему державного управління, воно має здійснюватися шляхом розбудови індустрії розвитку лідерського потенціалу управлінців, що відповідно потребує модернізації визначальних параметрів діючої нині системи професійної підготовки управлінських кадрів [4].

Лідерство як поняття, що має безліч значень, використовують для опису широкого кола явищ, пов'язаних із процесами влади та впливу в різних соціальних колективах, таких як групи, організації, співтовариства або нації. За підрахунками Р. Дафта, є понад 350 визначень лідерства [3], а за останніх 50 років було запропоновано понад 65 систем класифікації визначень лідерства. Ми ж поділяємо позицію вчених, які розглядають лідерство "у вигляді своєрідної формули, сутність якої полягає у визначенні синергійного ефекту за рахунок інтегрування таких складових: бачення лідером певної стратегії розвитку, здатності залучати до свого задуму команду послідовників, власної мотивації й харизми лідера в спрямуванні енергії очолюваної команди в необхідне русло для підвищення конкурентоспроможності, ділової репутації та іміджу компанії й країни в цілому" [9].

Стан професіоналізації державної служби значною мірою залежить від ефективності функціонування системи навчання державних службовців, яка б передбачала розвиток інноваційного лідерства в державній службі. Необхідність модернізації цієї системи зумовлена невідповідністю управлінських кадрів до належного виконання своїх за-

вдань в умовах розвитку громадянського суспільства, ринкових відносин і конкуренції, обмеженості ресурсів, потребою в прийнятті політичних рішень з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін та переходу (реального, а не лише декларованого) до демократичної системи управління.

Загальна стратегія, шляхи, засоби такої модернізації, перш за все, повинні визначатися характеристиками державно-управлінської сфери України як споживача кваліфікованих кадрів в умовах проведення масштабної адміністративної реформи, що передбачає радикальні зміни в структурі й функціях центральних і місцевих органів виконавчої влади, організаційне і правове посилення дієздатності органів місцевого самоврядування.

Поряд зі здобутками й досягненнями навчальних закладів системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування українські й зарубіжні експерти відзначають низьку ефективність навчання, його відірваність від потреб суспільства та недостатню практичну спрямованість. Необхідність посилення практичної спрямованості підвищення кваліфікації викликана тим, що її негативні наслідки призводять до зниження професіоналізму, неефективного використання ресурсів, що витрачаються на навчання, зниження мотивації державних службовців до навчання за програмами підвищення кваліфікації.

Для сучасного етапу розвитку системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні характерні освітні інновації, спрямовані на збереження досягнень минулого й водночас на модернізацію цієї системи відповідно до вимог часу, новітніх надбань науки, культури та соціальної практики.

Організація й проведення занять у системі підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки публічних службовців значно складніші, ніж у традиційній системі підвищення кваліфікації. Унаслідок цього лідерська підготовка державних службовців, посадових осіб та представників місцевого самоврядування в системі підвищення кваліфікації вимагає сьогодні більш поширеного впровадження нових підходів.

Система підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки публічних службовців має функціонувати на основі нових організаційних засад, що базуються на принципах обов'язковості, плановості навчання, випереджальному характері навчання, безперервності (упродовж проходження служби чи здійснення відповідних повноважень), наступності, цілісності, інноваційному характері, індивідуалізації та диференціації підходів до навчання.

Реалізація зазначених принципів можлива за таких умов: удосконалення організа-

ційних форм і видів підвищення кваліфікації для відповідних категорій осіб; застосування єдиних державних стандартів та критеріїв; використання інноваційних форм і методів професійного розвитку кадрів у сфері державного управління; створення належних умов для розвитку конкурентного середовища на ринку надання освітніх послуг навчальними закладами. Це дасть змогу впровадити інноваційні форми та види підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки публічних службовців; сформувати та закріпити через цю програму підвищення кваліфікації такі демократичні цінності, як активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство. Вбачається, що це сприятиме забезпеченню цільового використання бюджетних коштів, виділених для організації підвищення кваліфікації публічних службовців; посиленню інституційної та навчальної спроможності.

У досліджуваному питанні можна виділити чотири аспекти, а саме: концептуальний, змістовний, методичний та організаційний.

1. Концептуальний аспект упровадження лідерської складової в програму підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування полягає у визначенні мети, завдань і створенні оптимальних для цього нормативно-правових умов. Вбачається, що при реалізації цього аспекту необхідно визначити головного суб'єкта процесу модернізації системи підвищення кваліфікації публічних службовців (щодо лідерської підготовки).

2. Змістовний аспект полягає в необхідності створення нового змістовного контексту у відповідних навчальних програмах, планах та навчально-методичних матеріалах щодо викладання лідерства. Також необхідно брати до уваги й знання, навички та вміння викладачів, які впливають на формування ефективного навчального середовища, формують чітке визначення високих очікувань від усіх учасників цього процесу.

Прямий вплив викладача-лідера на своїх послідовників науковці вивчають крізь призму тактики впливу лідера. Дж. Юкл та К. Чавез пропонують систематизацію такої тактики й класифікують її так: раціональне переконання – використання логічних аргументів та фактичних свідчень; інформування – пояснення, яким чином виконання завдання приведе до досягнення особистісної чи професійної мети; натхнення апелювання – апелювання до цінностей та ідеалів особистості, активізація її емоцій; консультування – пропонування відгуку чи поради щодо певного напрямку діяльності; завоювання прихильності – використання похвали або лестощів; особистісне апелювання – апелювання до дружби або прихильності; обмін – пропонування чого-небудь та

очікування взаємності в майбутньому; формування коаліції – заручання підтримкою або допомогою інших як засобом впливу; узаконення тактики – зусилля для узаконення прямої діяльності або підтвердження повноважень щодо виконання завдання; тиск – використання вимог, залякування, наполегливих перевірок. Науковці Дж. Юкл та К. Чавез стверджують, що найбільш дієвими є тактика раціонального переконання, консультування, натхнення апелювання, що відповідає концепціям трансформаційного лідерства. Хоча на практиці часто використовують їх комплексне поєднання [10].

3. Методичний аспект упровадження в програму підвищення кваліфікації публічних службовців лідерської підготовки полягає в застосуванні так званих нетрадиційних методів навчання. До цих методів ми зараховуємо: інтерактивну технологію навчання (групові та парні дискусії, вивчення кейсів, ситуативне моделювання, техніка модерації, мозковий штурм, коучинг), тренінги, стажування, дистанційне навчання та консультування тощо. Необхідно зазначити, що впровадження методичних інновацій у підвищення кваліфікації слухачів повинно базуватися не тільки на наявності певних інновацій, але й на їх системності, достатності, швидкості цього процесу.

4. Організаційний аспект упровадження програм лідерства в підвищення кваліфікації публічних службовців полягає в новому підході до організації навчання. Він базується на перегляді обсягу навчальних годин професійних програм, проведенні організаційних заходів, спрямованих на опрацювання нових підходів та умов підвищення кваліфікації, а також застосуванні новітніх технологій, у тому числі організаційних, що будуть спрямовані на збереження та підвищення якості навчання з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [6].

Організація навчання в умовах модернізації системи підвищення кваліфікації державних службовців потребує впровадження нових підходів, а саме:

- розширення форм організації підвищення кваліфікації (очно-дистанційна, коучинг, локальна, стажування тощо);
- запровадження нових організаційних навчальних систем – кредитно-модульної, кредитно-трансферної та транспарентної (відкритих систем).

Це дасть змогу слухачам самим керувати навчальним процесом, обирати програми підвищення кваліфікації та змістові модулі відповідно до своїх навчальних потреб, накопичуючи при цьому кредити; удосконалювати інструментарій вивчення навчальних потреб.

IV. Висновки

Історія вітчизняного державотворення переконливо свідчить про те, що питання фор-

мування лідерства, а отже, і високопрофесійних кадрів на вищих керівних посадах завжди перебували на чільному місці, і саме з їх відсутністю пов'язують невдачі щодо зміни існуючого стану на краще, адже лідери виступають ініціаторами перетворень, є ключовими фігурами успішного проведення адміністративної реформи на демократичних засадах, формують стратегію розвитку держави й визначають засоби її реалізації.

Отже, головною умовою ефективності впровадження програм лідерської підготовки в програми підвищення кваліфікації є системне здійснення таких аспектів: концептуального (визначення мети, завдань і розробка відповідного нормативно-правового забезпечення), змістовного (визначення та обґрунтування нового змістовного контексту), методичного (залучення новітніх методів, що відповідають меті) й організаційного (підготовка та проведення необхідних організаційних заходів). Все це має сприяти успішній модернізації існуючої системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування й у становленні корпусу професійних лідерів публічної служби України.

Сучасні трансформаційні процеси та соціально-економічні зміни, які відбуваються внаслідок впровадження реформ державного управління, приводять до активного впровадження інноваційних форм підвищення кваліфікації публічних службовців. Сьогодні ця система повинна стати стратегічним ресурсом модернізації державного управління через забезпечення підготовки конкурентоспроможних кадрів, здатних до креативного мислення, прийняття ефективних рішень у нестандартних ситуаціях та застосування лідерських підходів у роботі.

Список використаної літератури

1. Гончарук Н. Лідерство як якісна характеристика особистості чи інституції / Наталія Гончарук, Інна Сурай // Вісник НАДУ. – 2010. – № 3. – С. 5–13.
2. Грищенко І. М. Вдосконалення програм розвитку лідерства для навчання державних службовців та посадових осіб

місцевого самоврядування / І. М. Грищенко // Управлінське лідерство : колективна монографія / за заг. ред. В. В. Толкованова. – Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2013. – 600 с.

3. Дафт Р. Л. Уроки лідерства / Р. Л. Дафт ; пер. с англ. А. В. Козлова ; под ред. И. В. Андреевой. – Москва : Эксмо, 2006. – 480 с.
4. Ковбасюк Ю. В. Розвиток лідерства на державній службі як умова належного врядування [Електронний ресурс] / Ю. В. Ковбасюк. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/doc/komentinter_prezident/2014/koment_iner_prezident_2014_07_03.pdf.
5. Ларіна Н. Б. Інноваційні моделі підвищення кваліфікації управлінських кадрів : навч.-метод. матеріали / Н. Б. Ларіна; укл. Г. І. Бондаренко. – Київ : НАДУ, 2013. – 52 с.
6. Методичні рекомендації з розробки єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / В. А. Гошовська, Л. І. Даниленко, Н. Б. Ларіна, М. С. Орлів. – Київ : НАДУ, 2012.
7. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : монографія / Л. А. Пашко. – Київ : НАДУ, 2005. – 236 с.
8. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012/print1390324595780240>.
9. Творчість і технології в наукових дослідженнях неперервної професійної освіти / за заг. ред. С. О. Сисоєвої. – Київ : КІМ, 2008. – 424 с.
10. Yukl G. Chavez C. Influence tactics and leader effectiveness / G. Yukl // Leadership Neider L., Schriesheim C. (eds.). – Greenwich, CT : Information Age Publishing, 2002.

Стаття надійшла до редакції 12.10.2014.

Кравченко Т. А. Современные подходы к модернизации содержания учебных программ в системе повышения квалификации по лидерской подготовке государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления

Совершенствование системы повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления является одним из основных направлений реформирования государственной службы, которое должно осуществляться с учетом международного опыта и в соответствии с четко определенными стандартами, адаптированными к европейским. Несмотря на то, что в Украине действует система организаций, в которых повышают квалификацию государственные служащие и должностные лица местного самоуправления, она в недостаточной степени удовлетворяет потребности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в высокопрофессиональных кадрах, способных обеспечить эффективность государственной политики и лидерство в сфере государственного управления.

Подчеркивается необходимость модернизации содержания учебных программ в системе повышения квалификации в контексте лидерской подготовки государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления.

Ключевые слова: *лидерство, лидерская подготовка, государственная служба, система местного самоуправления, повышение квалификации, государственные служащие, должностные лица местного самоуправления, управленческая деятельность.*

Kravchenko T. Current Approaches to the Modernization of the Curriculum in the Training for Leadership Training of Civil Servants and Local Government Officials

Improving the system of state officials and local government officials is one of the main areas of civil service reform, which should take into account international experience and according to clearly defined standards adapted to European. Despite the fact that Ukraine has a powerful system of organizations, which increases the training of civil servants and officials of local governments, it is not sufficiently meet the needs of the executive authorities and local self-government in the highly professional staff that can ensure the effectiveness of public policy and leadership in public management.

Leadership is at the heart of good democratic governance (good governance), new management paradigm, the essence of which is outdated and trends of society. Leadership is recognized as a powerful factor in improving the management capacity and effectiveness of government.

System training on leadership training for public officials must work through new organizational framework, based on the principles binding, planning studies, anticipatory character study, continuity (during military service or implementation of the relevant authority), continuity, integrity, innovative character, individualization differentiation and approaches to learning.

Thus, the main condition for successful implementation of programs of training in leadership training programs is a systematic implementation of the following aspects: conceptual (defining goals, objectives, and develop appropriate legal support), content (definition and justification of new meaningful context), methods (introduction of advanced techniques that meet the goals) and organizational (training and appropriate organizational measures). This should contribute to the successful modernization of the existing system of state officials and local government officials in the development and corps of professional public service leaders Ukraine.

Key words: *leadership, leadership training, civil service, local government system, training, civil servants, local government officials, management activity.*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЮ РЕГІОНУ

У статті розкрито проблеми державного управління регіональною конкурентоспроможністю як здатністю регіону розвивати та захищати свої конкурентні переваги. Охарактеризовано державну політику щодо підвищення рівня конкурентоспроможності територій і визначено, що це можливо лише за умови наділення органів управління регіонів необхідними повноваженнями й ресурсами для створення дієвої системи місцевого самоврядування. У зв'язку із цим запропоновано та обґрунтовано шляхи вдосконалення системи державного управління конкурентоспроможністю регіонів.

Ключові слова: державна політика, державне управління, конкурентоспроможність регіонів, регіон, регіональний розвиток, державна стратегія.

I. Вступ

Швидкоплинні соціально-економічні умови сучасного світу ставлять перед державною службою нові цілі й завдання. Для того, щоб своєчасно реагувати на процеси, що відбуваються в нашій державі, органи державної влади та державні службовці вимушені не лише переглядати звичні, традиційні методи управління, а й постійно підвищувати ефективність своєї діяльності. Підвищення ефективності діяльності, якості реалізації державних функцій і впровадження нових методів управління в наш час є основоположним напрямом розвитку державної служби в Україні.

Попри історичні та культурні особливості кожної країни державна служба завжди має ту саму місію й ті самі завдання: забезпечувати професійне, надійне, неупереджене та політично нейтральне виконання завдань держави. Державні посадовці мають реалізовувати урядову політику з однаковим професіоналізмом і сумлінням, незалежно від політичних змін, які відбуваються сьогодні в Україні.

Соціально-економічна ситуація, що склалася в українських регіонах, потребує оновлення підходів до здійснення регіонального управління. У свою чергу, це зумовлює необхідність виявлення факторів, які можуть стримати негативні тенденції, що виникли у зв'язку з глобальними економічними трансформаціями, і забезпечити підвищення конкурентоспроможності регіонів України на засадах їх саморозвитку та самоорганізації.

Загалом реалії сьогодення свідчать про те, що регіони та інші локальні утворення перетворюються на самостійних гравців світового ринку. Окремі регіони певних держав, що володіють не тільки потужною ресурсною базою, а й ефективною системою уп-

равління, гідно представляють свої країни на міжнародному рівні. Однак на сьогодні далеко не кожен регіон України має необхідну ресурсну базу та ефективну управлінську структуру, як наслідок, такий регіон може характеризуватись низькою конкурентоспроможністю навіть порівняно із сусідніми регіонами, не кажучи вже про міжнародний рівень.

Саме тому набуває актуальності проблематика регіональної конкурентоспроможності як здатності регіону розвивати та захищати свої конкурентні переваги. Використання конкурентних переваг дає змогу регіонам не лише зміцнювати власний конкурентний статус, а й сприяти підвищенню рівня конкурентоспроможності економіки країни на зовнішніх ринках [3]. Вивченню проблем, пов'язаних із формуванням, підвищенням рівня, методичним забезпеченням, дослідженням окремих аспектів конкурентоспроможності регіонів, присвячені наукові праці таких українських учених, як: В. Артеменко [1], В. Безугла [2], В. Підвисоцький [11; 12], Є. Лазарева [9], З. Герасимчук [4], Л. Ковальська [7], О. Кузьмін [8] та ін. Вони зробили вагомий внесок у розроблення концептуальних засад забезпечення конкурентоспроможності регіонів.

До невирішених проблем сьогодення належить забезпечення управління конкурентоспроможністю регіону через органи державної влади.

II. Постановка завдання

Мета статті – на основі узагальнення та аналізу нормативно-правової бази діяльності державних органів визначити найбільш компетентні структури, що можуть здійснювати управління конкурентоспроможністю регіону.

III. Результати

Зарубіжний досвід переконливо доводить, що підвищення рівня конкурентоспроможності територій можливе за умови наділення регіонів необхідними повноваження-

ми та ресурсами; створення дієвої системи місцевого самоврядування [10; 14; 15]. Водночас українські регіони сьогодні не мають необхідних умов для проведення ефективної політики, що пов'язано з невідповідністю існуючої моделі регіонального управління реальним потребами регіонів.

Уряд затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. Стратегія передбачає створення ефективного державного управління у сфері регіонального розвитку, яке діятиме в сукупності з політикою децентралізації влади та формуванням спроможного місцевого самоврядування.

Нова стратегія передбачає, зокрема, упровадження політики підвищення конкурентоспроможності регіонів, яке відбуватиметься з максимальним використанням внутрішніх ресурсів кожного регіону за відповідного сприяння держави. Одним з пріоритетів є розвиток міст України як осередків економічного зростання, а також відродження сільської місцевості. І в цьому контексті концепція децентралізації влади, схвалена Урядом, повністю відповідає потребам Стратегії.

У Стратегію закладено політику соціального вирівнювання, яка передбачає створення рівних можливостей у регіонах щодо доступу населення до базових послуг: освіти, охорони здоров'я, інформації, транспортних, комунікаційних, ринкових та неринкових (публічних) послуг.

Прийняття Стратегії є однією з передумов отримання у 2015 р. фінансової бюджетної підтримки з боку Європейського Союзу на сферу регіонального розвитку в обсязі 55 млн євро. Законодавчу основу для реалізації нової політики розвитку регіонів створить прийняття парламентом Закону "Про засади державної регіональної політики" [16].

Як було зазначено вище, однією із цілей регіональної політики до 2020 р. є підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Мета "підвищення конкурентоспроможності регіонів" регіональної політики до 2020 р. стосується всіх регіонів країни та передбачає якісне підвищення використання ендегенних факторів у забезпеченні динамічного економічного зростання на регіональному рівні. Підтримка конкурентоспроможності всіх без винятку регіонів визначається основним елементом політики розвитку країни.

Результатом заходів, здійснених для досягнення цієї мети, буде підвищення рівня розвитку регіонів, їх економічної активності; формування економіки на більш досконалій технологічній основі. Вони передбачатимуть державні інвестиції в розвиток інфраструктури регіонів, вирішення в них проблем, пов'язаних із неефективним функціонуванням об'єктів державної власності, підтримку створення в регіонах сприятливого для підприємництва середовища, збалансування

регіональних ринків праці з метою їх пристосування до високотехнологічних інвестицій, заощадливе використання енергетичних ресурсів, заходи з охорони навколишнього середовища, що сприятиме підвищенню привабливості територій для інвестицій.

У межах реалізації цієї мети державна регіональна політика буде спрямована на:

- підвищення ролі та функціональних можливостей міст у подальшому розвитку регіонів;
- створення умов для поширення процесів розвитку й підвищення ефективності використання потенціалу інших територій;
- формування основи конкурентоспроможності територій.

Вважаємо за потрібне більш детально розглянути пункт, що стосується формування основи конкурентоспроможності територій, що буде досягатися за рахунок:

1) підвищення ефективності та конкурентоспроможності промислового виробництва регіонів, що буде досягнуто шляхом реалізації таких завдань:

- стимулювання підприємств до відродження промислового виробництва через оптимізацію форм власності, сприяння появі ефективного власника та заохочення інвестування в промисловість;
- надання державної підтримки пріоритетним напрямкам промислового розвитку – потенційно прибутковим галузям та комплексам, якими є наукомісткі та високотехнологічні промислові виробництва;
- запровадження нових технологій, стимулювання промисловців до інновацій: стимулювання зменшення ресурсомісткості, насамперед, енергомісткості виробництва, закриття або реструктуризація неефективних підприємств, зміна галузевої структури;
- підвищення конкурентоспроможності та розширення ринків збуту українських підприємств шляхом переорієнтації виробництва на замкнені технологічні цикли виробництва товарів кінцевого споживання для внутрішнього ринку та ринків третіх країн, на яких Україні традиційно належали лідерські позиції;

2) розвитку інтелектуального капіталу, в тому числі людського й соціального капіталу. Досягнення цього пункту передбачає виконання таких завдань:

- сприяння формуванню дієвої мережі "освіта – наука – виробництво",
- підтримувальних інноваційних центрів, центрів трансферу технологій та інших форм об'єднань зусиль науки, освіти, виробництва й фінансового капіталу (залучаючи малий та середній бізнес);
- забезпечення підтримки й розвитку інтелектуального та творчого потенціалу

через систему освіти й навчання протягом життя;

- проведення семінарів-презентацій науково-технічних розробок вищих навчальних закладів, у практичному впровадженні яких зацікавлені органи виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- впровадження системи стратегічного планування потреб економіки в кадрах у розрізі видів економічної діяльності та професійно-кваліфікаційному розрізі;
- забезпечення рівного доступу населення до освіти;

3) підтримки залучення інвестицій, у тому числі прямих іноземних інвестицій. Основними завданнями державної політики за цим напрямом є:

- забезпечення ефективної реалізації механізму державно-приватного партнерства шляхом удосконалення відповідної нормативно-правової бази;
- методичне забезпечення реалізації пілотних проектів у межах державно-приватного партнерства (розроблення типового договору);
- створення консультаційних центрів з питань державно-приватного партнерства на державному та регіональному рівнях, а також розбудова уповноважених регуляторних і адміністративних органів, відповідальних за впровадження державно-приватного партнерства в Україні, визначення функцій, ролей та обов'язків цих органів;
- створення дієвої системи моніторингу інвестиційних проектів, що реалізуються в межах державно-приватного партнерства та контролю за їх реалізацією;
- спрощення митних процедур шляхом упровадження системи митного контролю, заснованої на результатах аналізу ризиків митного пост-аудиту та скорочення кількості документів, що подаються до митного оформлення;
- проведення щорічної рейтингової оцінки інвестиційної привабливості регіонів України;

4) збільшення можливості впровадження інновацій. Державна підтримка передбачає реалізацію таких завдань:

- сприяння створенню пайових інвестиційних фондів з реалізації інноваційних проектів із залученням ресурсів державного та місцевих бюджетів, приватного капіталу;
- проведення моніторингу потреб підприємств у інноваціях, наявних у наукових і конструкторських установах розробок, призначених для продажу;
- створення інформаційного каталогу інновацій на основі зв'язку "попит-пропозиція";
- сприяння впровадженню інновацій в енерго- та ресурсозберіжних напрямках; здійснення розробки й упровадження програм

вторинного використання ресурсів; забезпечення гармонійного поєднання первинних та вторинних інноваційних продуктів;

- розвиток інноваційної інфраструктури для підтримки суб'єктів господарювання, які впроваджують проекти інноваційного спрямування шляхом створення та розвитку мережі центрів трансферу технологій і бізнес-інкубаторів, у тому числі у вищих навчальних закладах;
- формування ефективного організаційного та фінансового механізму підтримки й розвитку наукової діяльності;
- формування ефективного організаційного та фінансового механізму підтримки й розвитку інноваційної діяльності за рахунок фінансово-кредитної допомоги суб'єктам господарювання, які реалізують інвестиційні проекти інноваційного спрямування;
- створення центрів з упровадження інноваційних технологій на базі державних професійно-технічних навчальних закладів;
- створення наукової бази інноваційного розвитку та дієвої системи сприяння трансферу технологій шляхом надання підтримки щодо запровадження в практику новітніх наукових проектів [6].

Для реалізації цієї стратегії необхідним є створення чіткої функціональної структури центральних та місцевих органів виконавчої влади, спроможної забезпечити державне регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координацію багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування, недержавних організацій та населення. Слід підкреслити, що така структура повинна формуватись на основі визначених стратегічних цілей та завдань регіональної політики, а отже, пристосовуватись до потреб регіонального розвитку. Будь-які її зміни мають бути мотивовані, перш за все, вимогами створення необхідних умов регіонального та місцевого розвитку.

Формування територіальних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, а також їх структурного та функціонального наповнення доцільно здійснювати за основним принципом наближення надання адміністративних послуг населенню й бізнесу. Важливою є також координація діяльності територіальних органів і місцевих органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівні, як між собою, так і з органами місцевого самоврядування різних рівнів. Враховуючи все вищезазначене, необхідно зауважити, що важливу роль у підвищенні конкурентоспроможності регіону відіграє регіональне управління, ефективність якого, крім закріплених компетенцій, визначається системою організації праці, кадро-

вою політикою, організацією підготовки та перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування тощо. В управлінні конкурентоспроможністю регіону можна виділити стратегічні та тактичні складові, але для розроблення й впровадження заходів щодо підвищення конкурентоспроможності регіону необхідні, як мінімум, такі умови:

- бажання та зацікавленість керівного складу в конструктивному переведенні управлінської діяльності на нову філософську основу, орієнтовану на підвищення конкурентоспроможності регіону, ефективне використання наявних конкурентних переваг;
- компетентність, професіоналізм і досвід поряд з креативністю в осіб, які безпосередньо займатимуться розробленням та впровадженням заходів щодо забезпечення конкурентоспроможності регіону;
- співпраця, наявність спільних цілей та інтересів в органів влади й суб'єктів господарювання;
- правові, організаційні та фінансові можливості регіональних органів влади для формування й реалізації регіональної політики;
- мотивація змін [5].

Саме для вирішення зазначених проблем, враховуючи визначені умови, при обласних державних адміністраціях необхідно створити Департамент з підвищення конкурентоспроможності регіону (як це вже зробили в Харківській області), який би був структурним підрозділом обласної державної адміністрації, підпорядкований голові обласної державної адміністрації, основними завданнями якого була б участь у:

- сприянні проведенню економічних реформ в Україні;
- реалізації державної політики з питань підвищення конкурентоспроможності України;
- проведенні державної інвестиційної політики на території регіону;
- забезпеченні в межах своїх повноважень захисту економічних прав і законних інтересів українських та іноземних інвесторів на території регіону;
- сприянні підтримці позитивного міжнародного іміджу України та регіону;
- сприянні діяльності у сфері надання адміністративних послуг на території регіону;
- сприянні розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг у регіоні;
- сприянні залученню міжнародної технічної допомоги та координації діяльності, пов'язаної із залученням такої допомоги.

У свою чергу, Департамент відповідно до визначених повноважень повинен виконувати такі функції:

- організовувати виконання Конституції й законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та здійснювати контроль за їх реалізацією;
- забезпечувати в межах своїх повноважень захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- здійснювати державний контроль за дотриманням підприємствами, установами та організаціями правил, норм, стандартів;
- аналізувати стан і тенденції соціально-економічного розвитку у сфері підвищення конкурентоспроможності регіону та вживати заходів щодо усунення недоліків;
- брати участь у підготовці пропозицій до проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку регіону;
- вносити пропозиції до проекту обласного бюджету;
- забезпечувати ефективне та цільове використання відповідних бюджетних коштів;
- брати участь у підготовці заходів щодо регіонального розвитку;
- забезпечувати здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції;
- готувати (брати участь у підготовці) проекти угод, договорів, меморандумів, протоколів зустрічей делегацій і робочих груп у межах своїх повноважень, брати участь у проведенні переговорів з представниками ділових кіл, установ та організацій іноземних держав із питань, що належать до компетенції Департаменту;
- контролювати діяльність органів місцевого самоврядування та надавати методичну допомогу з питань здійснення наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади у сфері підвищення конкурентоспроможності регіону; надавати консультативно-методичну допомогу районним державним адміністраціям та суб'єктам господарської діяльності з питань підвищення конкурентоспроможності регіону, а також інформацію про пропозиції іноземних підприємств щодо співробітництва та сприяти популяризації пропозицій українських підприємств за межами області;
- вживати заходів з питань підвищення конкурентоспроможності регіону, а саме:
 - 1) аналізувати проблеми, пов'язані з підвищенням конкурентних переваг регіону, та розробляти пропозиції щодо їх вирішення;
 - 2) складати разом з іншими структурними підрозділами обласної державної адміністрації зведену програму реформування секторів економіки регіону, що спрямована на підвищення його конкурентоспроможності, створення сприятливого інвестиційного та підприємницького клімату;
 - 3) брати участь спільно з іншими структурними підрозділами обласної державної ад-

міністрації в розробленні стратегії розвитку регіону;

4) розробляти регіональні цільові програми, які спрямовані на підвищення конкурентоспроможності регіону;

5) розробляти національні та регіональні інвестиційні проекти з різних секторів економіки регіону, що спрямовані на підвищення його конкурентоспроможності;

6) проводити моніторинг і супроводжувати реалізацію затверджених державних та регіональних цільових програм, національних і регіональних інвестиційних проектів, які здійснюються на території області;

7) сприяти залученню інвестицій в економіку області;

8) розробляти й супроводжувати регіональні інформаційні ресурси щодо конкурентоспроможності регіону;

9) розробляти та розповсюджувати інформаційні матеріали, які спрямовані на презентацію інвестиційного потенціалу регіону, його конкурентних переваг;

10) співпрацювати з іноземними та вітчизняними інвесторами з питань реалізації інвестиційних проектів, у тому числі через "єдине інвестиційне вікно";

11) розробляти пропозиції щодо вдосконалення системи підготовки кадрів з питань підвищення конкурентоспроможності регіону;

12) сприяти в межах компетенції розробленню національних та регіональних інвестиційних проектів з різних секторів економіки регіону, що спрямовані на підвищення його конкурентоспроможності;

13) сприяти організації проведення міжнародних економічних форумів та інших заходів презентаційно-комунікаційного характеру тощо [13].

IV. Висновки

Підвищення конкурентоспроможності регіонів вимагає нових підходів до оцінювання та прогнозування регіонального розвитку, розробки співвідносних моделей і механізмів управління, їх якісного впровадження. Ефективні механізми забезпечення конкурентоспроможності регіону можуть бути побудовані лише з урахуванням загальних тенденцій суспільного та територіального розвитку та на основі застосування системного підходу, що потребує високого рівня розвитку регіональних органів влади й інших суб'єктів, що упроваджують ці механізми. Зазначене висуває високі вимоги до вітчизняного регіонального управління. Його модернізація має стати окремим пріоритетом для державної політики, адже саме від спроможності регіонального управління залежить якість регіональної політики, а отже, і якість життя українців. Тому подальші наукові розвідки мають стосуватися трансформації системи регіонального управління в Україні відповідно до сучасних викликів та потреб суспільства.

Список використаної літератури

1. Артеменко В. Індикатори стійкого соціально-економічного розвитку регіонів / В. Артеменко // Регіональна економіка. – 2006. – № 2. – С. 90–97.
2. Безугла В. О. Інтегральна оцінка конкурентоспроможності регіонів України / В. О. Безугла // Комунальное хозяйство городов: научно-технический сборник. – 2005. – № 70. – С. 53–60.
3. Бурдяк О. В. Конкурентоспроможність регіонів як необхідна передумова зростання конкурентоспроможності країни [Електронний ресурс] / О. В. Бурдяк. – Режим доступу: <http://intkonf.org/burdyakov-konkurentospromozhnist-regioniv-yak-neobhidna-peredumova-zrostannya-konkurentospromozhnosti-krayini/>.
4. Герасимчук З. В. Конкурентоспроможність регіону: теорія, методологія, практика : монографія / З. В. Герасимчук, Л. Л. Ковальська. – Луцьк : Надстир'я, 2008. – 248 с.
5. Дегтярьова І. О. Фактори підвищення конкурентоспроможності сучасного регіону [Електронний ресурс] / І. О. Дегтярьова. – Режим доступу: http://www.ac-ademy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Degtyareva_IO.pdf.
6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/05/nsrdu2020_1.pdf.
7. Ковальська Л. Л. Методичні підходи до оцінки конкурентоспроможності регіонів держави [Електронний ресурс] / Л. Л. Ковальська. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/.../zbirnik_RE_2_98.pdf.
8. Кузьмін О. Є. Управління міжнародною конкурентоспроможністю підприємства : підручник / О. Є. Кузьмін. – Львів : Компакт-ЛВ, 2005. – 304 с.
9. Лазарева Є. В. Методичний підхід до оцінки конкурентоспроможності регіону / Є. В. Лазарева, Н. В. Яблонська // Регіональна економіка. – 2011. – № 1. – С. 23–31.
10. Нова державна регіональна політика: від теорії до практики / В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук та ін. ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В. С. Куйбіди // Нова державна регіональна політика в Україні : збірник. – Київ : Крамар, 2009. – 232 с.
11. Підвисоцький В. Г. Формування та впровадження програм підвищення конкурентоспроможності територій : методичні матеріали / В. Підвисоцький, Р. Ткачук. – Київ : Леста, 2010. – 64 с.
12. Підвисоцький В. Г. Щодо визначення рейтингової оцінки конкурентоспроможності регіонів : методичні матеріали / В. Г. Підвисоцький. – Київ : Леста, 2008. – 48 с.
13. Положення про департамент з підвищення конкурентоспроможності регіону Харківської обласної державної адміністрації.

- трації (нова редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/ru/article/view/id/1015/>.
14. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / за ред. С. Максименка. – Київ : Логос, 2000. – 171 с.
15. Стеченко Д. М. Інноваційні форми регіонального розвитку : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – Київ : Вища школа, 2002. – 254 с.
16. Стратегія регіонального розвитку до 2020 року передбачає соціальне вирівнювання і підвищення конкурентоспроможності регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.kharkov.ua/uk/news/stratehiya-rehionalnoho-rozvytku-do-2020-roku-peredbachaye-sotsialne-vyryvnyuvannya-9377.html>.

Стаття надійшла до редакції 14.11.2014.

Цебро Я. И. Государственное управление конкурентоспособностью региона

В статье раскрыты проблемы государственного управления региональной конкурентоспособностью как способностью региона развивать и защищать свои конкурентные преимущества. Охарактеризована государственная политика по повышению уровня конкурентоспособности территорий и определено, что это возможно лишь при условии наделения органов управления регионов необходимыми полномочиями и ресурсами для создания действенной системы местного самоуправления. В связи с этим предложены и обоснованы пути совершенствования системы государственного управления конкурентоспособностью регионов.

Ключевые слова: государственная политика, государственное управление, конкурентоспособность регионов, регион, региональное развитие, государственная стратегия.

Tsebro Y. State Management of the Regional Competitiveness

The article reveals the problems of public administration regional competitiveness as the region's ability to develop and defend their competitive advantages. Also determined that increasing regional competitiveness requires new approaches to assessment and forecasting of regional development, development of correlative models and management mechanisms, quality of implementation. Effective mechanisms to ensure the competitiveness of the region can be built only with the general trends of social and territorial development and on the basis of a systematic approach that requires a high degree of regional authorities and other entities that introduces these mechanisms. This is above high demands on national regional governance.

Along with this described state policy for improving competitiveness of territories, including National Strategy for Regional Development until 2020, which provides for the establishment of good governance in regional development, which will operate in conjunction with the policy of decentralization. As a result, it was determined that this is possible only if the empowerment of regional authorities the necessary powers and resources and the creation of an effective system of local government. In this connection, the author proposed and reasonably ways to improve the system of public administration competitiveness of the region through the creation of the Department to improve the competitiveness of the region, which would be a structural unit of the regional state administration, subordinate to the head of the regional state administration

Key words: public policy, public administration, regional competitiveness, region, regional development, government strategy.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351:614.2

М. М. Білінська

доктор наук з державного управління, професор
Заслужений працівник освіти

Є. А. Кульгінський

кандидат медичних наук, докторант
Національна академія державного управління при Президентові України

НОВА ПАРАДИГМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

У статті висвітлено підходи щодо формування нової соціальної парадигми в державному управлінні охороною здоров'я, що базується на засадах гуманізму, – парадигми відповідального партнерства та антропоцентризму. Детально розглянуто основні принципи формування зазначеної парадигми та їх очікуваний вплив на запровадження реформ в управлінні охороною здоров'я України.

Ключові слова: державне управління, сфера охорони здоров'я, соціальна парадигма, відповідальне партнерство, людиноцентризм.

I. Вступ

Нові виклики сучасного етапу державотворення України призвели до необхідності переосмислення доктринальних підходів у державному управлінні не тільки воєнною, безпековою та енергетичною сферами, а й у всіх інших галузях управління. Економічні та соціальні проблеми, викликані військовою агресією Російської Федерації в Автономній Республіці Крим та на Сході України, призвели до винесення на порядок денний проведення дійсних, а не віртуальних реформ у найбільш чутливій соціальній сфері – охороні здоров'я.

Саме тому в програмному документі “Реформа 2020”, анонсованому Президентом України П. Порошенком, ефективні зміни в системі охорони здоров'я України і, як базис, у сфері державного управління цією сферою зазначені як пріоритетні.

Проблемам реформування державного управління сфери охорони здоров'я України присвячено велику кількість докторських і кандидатських дисертацій. Українські науковці М. Білінська [1 ; 4], Д. Карамішев [6], Я. Радиш [5], І. Рожкова [5], В. Рудий [5], Н. Рингач [2], С. Мокрецов [3] та інші присвятили свої розробки вирішенню низки питань, пов'язаних з удосконаленням різних механізмів державного управління зазначеною сферою, обґрунтуванню необхідності запровадження ринкових способів регулювання медичної діяльності, поверненню до профілактичної спрямованості медичної

практики й програмно-цільового підходу в прийнятті управлінських рішень. Теоретики й практики докладно вивчали досвід зарубіжних країн щодо реформування галузі охорони здоров'я й пошуку найкращих практик. Треба констатувати, що наука державного управління накопичила величезний масив спеціальних досліджень, які пропонують шляхи вирішення нагальних проблем галузі, і їх доцільно використовувати під час чергових реформах галузі.

Майже всі наукові пошуки стосувались реалізації практичних підходів (тобто механізмів, методів, засобів державного управління), проте питання теорії та методології цієї сфери наукових розробок залишалось малодослідженим.

II. Постановка завдання

Мета статті – винести на наукове обговорення й пропонування для підґрунтя ефективних реформ нової соціальної парадигми державного управління сферою охорони здоров'я.

III. Результати

Термін “парадигма” у філософію науки вперше ввів позитивіст Р. Бергман, але справжній пріоритет у використанні й поширенні цього терміна належить Т. Куну. У своїй книзі “Структура наукових революцій” (1962) він виділив два основних аспекти парадигми: епістемічний і соціальний. У соціальному плані парадигма характеризується тим, що її поділяє конкретне наукове співтовариство, цілісність і межі якої вона визначає. Згідно з поглядами вчених І. Надолішного, В. Князева, Р. Войтович, Ю. Су-

рміна [6], парадигма в державному управлінні – це система поглядів на явища, об'єкти й процеси в державному управлінні, що на певному етапі розвитку держави та суспільства підтвердили свою справедливість і тому поділяються більшістю фахівців. Вчені виділяють кілька відносно самостійних парадигм, які надають державному управлінню не тільки різноманітності змістових контекстів, а й методологічності змісту, зокрема: інституційна, діяльнісна, нормативно-правова, сцієнтична, системна, соціальна, суспільно-політична, інструментальна тощо.

Згідно з науковою позицією А. Крупника [6], соціальна парадигма – це сукупність цінностей, досвіду, інформації та очікувань, яку поділяє співтовариство і яка формує бачення бажаної й досяжної соціальної реальності, мобілізує на дослідження суспільних проблем та узгодження методів їх розв'язання, що сприяє розвитку наукового пізнання й відповідної практики.

Ознаками соціальної парадигми у сфері охорони здоров'я до цього часу в Україні можна вважати декілька принципів, коріння яких сягає радянських часів, а саме: здоров'я кожного – багатство всіх; у здоровому тілі – здоровий дух; медик завжди прийде на допомогу тощо. Тобто розроблено уніфіковані підходи до лікування пацієнта, потреби кожного розглядали крізь призму всього суспільства, нав'язували думку, що моральний стан кожної людини апіорі залежав виключно від стану її здоров'я. Також усталеним є уявлення про працівника сфери охорони здоров'я, який тільки за запитом (скаргою на стан здоров'я) починав спілкування з громадянином. Таке функціонування системи володіло ознаками адміністрування охорони здоров'я, було спрямовано на боротьбу із захворюваннями, мало загальний характер і не несло ніякої відповідальності за неякісну чи невчасну медичну допомогу. Ситуація загострилась останнім десятиліттям у зв'язку із зростанням неспроможності держави задовольняти попит населення на медичні послуги за державний кошт, провалом низки реформ і катастрофічною тіньовою оплатою медичних послуг.

Наразі в Україні відбувається реальний перехід від авторитарних форм державного управління до демократичних форм врядування, пов'язаний з упровадженням децентралізації, електронного врядування, сервісності та прозорості. Щодо сфери державного управління охороною здоров'я, то вона потребує не тільки вивчення позитивного досвіду розвинутих країн стосовно успішних реформ у цій галузі, а й втілення в життя таких загальнолюдських духовних цінностей, як гуманізм, що базується на індивідуалізмі, солідарності, справедливості та свободі.

Розглянемо ознаки такої духовної цінності в більш прикладному аспекті, рефлексуючи їх на сферу охорони здоров'я в Україні.

Справедливість передбачає надання кожному рівних шансів на самовизначення. Щодо сфери охорони здоров'я це означає, що держава має, насамперед, забезпечити за державний кошт надання медичних послуг тим категоріям громадян, які потребують такої підтримки і без якої існує загроза їх життю. Не можна визнати справедливою закріплену в Конституції України обіцянку держави надавати безоплатно послуги з охорони здоров'я всім і на всіх рівнях системи охорони здоров'я. Жодна демократична країна світу не взяла на себе такі зобов'язання, і в Україні це можна розцінювати як нехтування справедливістю. Має діяти принцип: багатий платить за бідного, працюючий – за неспроможного працювати, здоровий допомагає хворому. Справедливість також відображається в доступності медичних послуг. Фактором невдачі більшості реформ у державному управлінні сферою охорони здоров'я в Україні стало неврахування принципу доступності як можливості громадянину фізично дістатися до закладу охорони здоров'я. Цей час визначений у всіх міжнародних документах і становить 45 хвилин пішки або 15 хвилин транспортним засобом. Тому планування будь-яких структурних перебудов у зазначеній сфері повинно спиратись на людиноцентристські принципи.

Солідарність зобов'язує кожного використовувати свою свободу з розумінням відповідальності перед усім суспільством і державою. Пострадянський патерналізм у свідомості українських громадян сформував принцип: "Я сплачую податки, і більше мене нічого не цікавить. Про інше нехай піклується держава". Відчуття співіснування та співвідповідальності громадянина й держави і є основою солідарності. Це наразі формується з моменту Революції Гідності та Честі. Саме цей духовний стан має стати базисом для запровадження децентралізації як засади державного управління. Солідарна система підтримки сфери охорони здоров'я передбачає співоплату медичних послуг у межах загальнообов'язкового медичного страхування як порозуміння громадянина та держави щодо взаємовідповідальності за власне й чуже здоров'я, за кожен людину та весь людський капітал Української держави. Це призводить до більшої відповідальності як пацієнтів, медичних працівників, так і управлінців у сфері охорони здоров'я, за раціональне використання обмежених бюджетних ресурсів національного рівня, ресурсів місцевої громади та власних ресурсів кожної людини. Важливо, щоб відповідальність мала не тільки моральний, а й юридичний вимір, а солідарність – конкретні фінансові обрахунки.

Свободу можна розглядати як право на самостійний розвиток особистості, яка володіє необхідними для життя матеріальними засобами (економічними, соціальними, культурними). Щодо сфери охорони здоров'я цю ознаку доречно деталізувати й доповнити загальновідомим твердженням, що свобода однієї людини закінчується там, де починається свобода іншої. Цей принцип має стати основою виховання дбайливого ставлення до власного здоров'я як запоруки нестворення загроз здоров'ю інших людей. Тому реформи в системі охорони здоров'я мають базуватись на затвердженні профілактичних підходів як пріоритетних, на пропаганді здорового способу життя й на тлумаченні можливості заощадження власних ресурсів громадянином при дбайливому ставленні до власного здоров'я.

Індивідуалізм як ідеологічна ознака в сучасному суспільстві повністю підпорядковується соціальному. І людина опиняється носієм певних ідей та ідеалів, набуваючи статусу "клітинки" суспільного організму. Саме органічна теорія походження держави, за Г. Спенсером, може дати поштовх для пошуку раціонального пояснення важливості індивідууму в контексті підтримки реформ сфери охорони здоров'я в Україні. Будь-яка реформа, яка запроваджується в умовах суспільно-політичної кризи, є болісною й непопулярною. Але розуміння підпорядкування суспільній необхідності (а цього можна досягти тільки шляхом роз'яснення сутності реформ громадянам усіма можливими засобами комунікації) дасть можливість редукувати індивідуальну свободу до всезагальної необхідності й тим самим зменшити опір та мінімізувати конфлікт між державною владою, конкретними соціальними інститутами і громадянином.

IV. Висновки

Сучасний етап державотворення України вимагає змін парадигми в державному управлінні охороною здоров'я з метою досягнення цілей "Стратегії 2020".

Гуманізм може стати основою й суттю нової парадигми державного управління сферою охорони здоров'я України. Саме для цієї сфери управління ми пропонуємо назву "парадигма відповідального партнерства та людиноцентризму".

Подальші наукові розвідки в цьому напрямі доцільно присвятити деталізації кожного із зазначених принципів: індивідуалізму, солідарності, справедливості й свободі та визначенню їх місця й ролі в запровадженні реформ системи охорони здоров'я України.

Список використаної літератури

1. Билинская М. Межотраслевая стратегия в государственном управлении охраной экологического общественного здоровья в Украине / М. Билинская // Стратегия инновационного развития регионов России в посткризисный период : матер. I Славянского Форума "Проблемы и перспективы государственного и муниципального управления в инновационной экономике посткризисного периода" и междунар. науч.-практ. конфер. : в 2 т. / под общ. ред. О. П. Овчинниковой. – Орел : ОРАГС, 2010. – Т. 1. – 290 с.
2. Білінська М. Перспективи державної політики України щодо охорони репродуктивного здоров'я / М. Білінська, С. Мокрецов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 96–100.
3. Білінська М. Сучасні управлінські проблеми формування і реалізації демографічної політики / М. Білінська, Н. Рингач // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Львів, 8 квіт. 2011 р. : у 2 ч. / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Ч. 2. – С. 313–319.
4. Білінська М. Управління для забезпечення здоров'я як нова стратегія в державному управлінні / М. Білінська, Л. Жаліло, О. Мартинюк // Вісник НАДУ. – 2013. – № 3. – С. 92–98.
5. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. монграфія : у 2 ч. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. – Київ : НАДУ, 2013. – Ч. 1. – 396 с.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 3. Історія державного управління. – 788 с.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2014.

Билинская М. Н., Кульгинский Е. А. Новая парадигма государственного управления охраной здоровья Украины

В статье рассмотрены подходы к формированию новой социальной парадигмы в государственном управлении здравоохранением, базирующейся на принципах гуманизма, – парадигмы ответственного партнерства и человекоцентризма. Раскрыты основные принципы формирования указанной парадигмы и их ожидаемое влияние на внедрение реформ в управлении здравоохранением Украины.

Ключевые слова: государственное управление, сфера здравоохранения, социальная парадигма, ответственное партнерство, человекоцентризм.

Bilinskii M., Kulginsky E. The New Paradigm of Government Health Ukraine

The article is dedicated to the review of approaches to the creation of a new social paradigm in health care system management based on humanism principles. This paradigm is the one of responsible partnership and person-oriented approach. Major principles of the paradigm's creation are given in details as well as their expected impact on implementing reforms in health care management of Ukraine. So, now in Ukraine is a real transition from authoritarian forms of government to democratic forms of governance associated with the implementation of decentralization, e-government, servisnosti and transparency.

As for the areas of public health management, it requires not only study the positive experience of developed countries on successful reforms in this area, but the implementation of universal spiritual values such as humanism based on individualism, solidarity, justice and freedom. Freedom can be seen as the right to self-development of the individual who has the necessary material resources for life (economic, social, cultural).

As for health care this problem it is appropriate to detail and supplement known statement that one person's freedom ends where the freedom of another begins. This principle should be the basis of education respect for their own health as a pledge not threaten the health of others. Therefore, reform the health care system should be based on the adoption of preventive approaches as priority on promoting healthy lifestyles and interpretation capabilities savings own resources at national care about their health. These and other important aspects presented by the author in this research.

Key words: *public administration, health care system, social paradigm, responsible partnership, person-oriented approach.*

УДК 364.3:316.42](045)

Н. Б. Ларіна

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

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА: ВІД СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДО НОВОЇ ПАРАДИГМИ РОЗВИТКУ

У статті висвітлено особливості соціальної політики в сучасних державах в умовах глобалізаційних процесів, можливості застосування політичного маркетингу в розвитку Української держави. Проаналізовано поняття “соціальна політика”, “вирішення політичних конфліктів”. Розглянуто політичні передумови та чинники внутрішньополітичних стратегій України, проблеми реалізації політичних стратегій залежно від моделей демократизації.

Ключові слова: ефективність, соціальна політика, соціалізація, соціалізаційна ефективність політичних систем, соціальна держава, соціальна модель соціальної політики, політичний маркетинг.

I. Вступ

Побудова в Україні правової, демократичної, соціальної держави – стратегічний напрям державотворчих процесів. У сфері соціальної політики ключовим фактором, що заперечує або виправдовує конкретні методи й форми діяльності, традиційно вважають ефективність. Тому більшість проблем реалізації соціальної політики можна об'єднати в одну, загальну й актуальну як на регіональному, центральному, так і на міждержавному рівні, – проблему ефективної організації роботи системи адміністративно-політичного управління. Актуальність цієї проблеми зростає в умовах постіндустріального суспільства. Все це висуває на передній план проблему соціалізації економіки, розвитку її системи заради людини та задоволення культурних, духовних і матеріальних потреб. Соціальна політика в комплексі забезпечує підвищення рівня інтегральної (загальної) ефективності функціонування систем.

Сутність соціальної політики та її роль в управлінні соціальною сферою досліджують С. Андреєв, Б. Голодець, В. Гордин, Є. Горяєва, С. Захарова, Ф. Котлер, В. Меліховський, А. Решетников, Л. Роберто, Є. Смирнова, К. Фокс, О. Холмс та ін. З-поміж сучасних українських учених, які розглядають цю проблематику, слід назвати С. Бульбенюк, В. Гончара, Д. Гордієнко, В. Гошовську, В. Давиденко, В. Жукова, О. Кіндратець, А. Колодій, В. Куценко, В. Медведчука, Д. Неліпу, О. Панкевича, Я. Пасько, Т. Перглер, А. Плехника, Т. Семігіну, А. Сіленко, В. Скуратівського, О. Скрипнюка, В. Цвиха, Л. Четверикову та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити особливості соціальної політики в сучасних державах в умовах глобалізаційних процесів.

III. Результати

Множинність значень поняття “ефективність” і труднощі його однозначного тлумачення (навіть у межах конкретного аналізу)

відбиваються й у термінології. В англійській літературі поряд з поняттям, що позначає ефективність, часто вживають поняття, яке перекладається як результативність, продуктивність. Поряд із цими термінами широко використовують поняття, яке перекладається як ступінь ефективності функціонування. Воно дає змогу ввести у визначення ефективності якісний аспект.

Якщо розглянути зміни в підходах до аналізу умов ефективної соціальної політики крізь призму розвитку моделей організаційних систем, то можна виділити три типи системних моделей, кожний з яких базується на організаційних принципах, вироблених відповідно: “класичною школою”, кібернетичним підходом, синергетичним підходом. Механічний тип організаційної системи має вкрай слабку структурну реакцію на зміни середовища. Для організаційних систем такого типу характерними є невеликий інноваційний потенціал і незначні можливості реалізації. Конфлікт між бюрократією й змінами (інноваціями) є досить відчутним. Адаптивний тип організаційної системи характеризується пристосуванням до змін зовнішнього середовища. Організаційні системи такого типу реагують, намагаючись пристосувати свою організаційну структуру до нових умов. Тип зворотного зв'язку в цьому випадку є негативним.

Креативний тип системи характеризується активною роллю та гнучкою організаційною структурою. Організації такого типу орієнтовані на внутрішньоорганізаційний розвиток і розвиток зовнішнього середовища. Вони здатні оперативно змінювати як мету діяльності, так і структуру. Тип зворотного зв'язку в цьому випадку є позитивним. Синергетичний підхід визначив також і нові **умови ефективності**: необхідність відмовлення від штучного нав'язування напрямів розвитку систем; актуалізація “чутливості”

до стартових умов, що полягає у виокремленні особливого за умов генезису організації; визначення ефективності управлінської діяльності не через аналіз кількості витрачених ресурсів, а за допомогою дослідження якісного розподілу управлінського впливу (конфігурації адміністративного впливу); визнання множинності потенційних сценаріїв розвитку систем, для ефективної політики важливо враховувати максимальну кількість сценаріїв або моделей; прискорене якісне зростання системи визначається включенням механізмів позитивного зворотного зв'язку, що призводить до "режимів із загостренням". Таким чином, новий системний показник ефективності став складнішим, оскільки містить традиційні, економічні, психологічні (мотиваційні), структурно-комунікативні складові [6, с. 34].

На сьогодні з кожних 10 громадян України 3 мають статус пенсіонера. При середньому показнику по країні 304 пенсіонери на 1000 населення, найбільше значення він має в Чернігівській області – 352 та Черкаській – 338. Середній розмір призначених місячних пенсій усім категоріям пенсіонерів у 2011 р. перевищив розмір загального прожиткового мінімуму (відповідно 1253 та 1017 грн). Порівняно з прожитковим мінімумом для осіб, які втратили працездатність, це співвідношення виглядає ще більш оптимістично (розмір пенсії більший на 52,4%), проте пояснюється цей факт значно нижчим розміром прожиткового мінімуму для цієї групи населення (822 грн). Така позитивна динаміка для обох співвідношень спостерігається протягом останніх років. Водночас співвідношення середнього розміру пенсії та заробітної плати скорочується значно повільніше – з 36% на початок 2001 р. до 47% на початок 2012 р. [1, с. 155].

Одночасно слід взяти до уваги зростання споживчих цін, при цьому ціни (тарифи) на споживчі товари (послуги) у 2011 р. зросли на 4,6%, що майже вдвічі менше за відповідний показник 2010 р. У перерахунку на долари США на початок 2011 р. середній розмір пенсій усіх категорій пенсіонерів в Україні становив 144,7, що менше, ніж у Білорусі (194,9) та Росії (249,3). На 01.01.2012 р. середній розмір пенсії всіх категорій пенсіонерів в Україні становив 156,9 дол. США, на 1 квітня – 160,2 дол. США, на 1 липня – 177,9 дол. США [4, с. 156].

Невідповідність матеріальних потреб пенсіонерів розміру винагороди за багаторічну працю (а серед пенсіонерів 4,5 млн ветеранів праці) є однією з причин того, що ці люди продовжують працювати після досягнення ними пенсійного віку. Так, за даними вибірових обстежень населення (домогосподарств) з питань економічної активності, середньомісячна кількість економічно акти-

вного населення віком 15–70 років у 2011 р. становила 22,1 млн осіб, з яких 1,8 млн – особи пенсійного віку. Серед економічно активних осіб пенсійного віку більшість (1808,0 тис. осіб) була зайнята економічною діяльністю, і лише незначна частка (1,0 тис. осіб), не маючи роботи, активно її шукала [1, с. 157].

Ефективна соціальна політика визначає модель взаємодії держави та суспільства, економіки й людини. Визначення спрямованості соціальної політики визначає стратегію соціально-політичного маркетингу. Розглянемо критерії ефективності соціальної політики в співвідношенні із соціально-політичним маркетингом. Питання визначення ефективності соціальної політики в українській науковій літературі вивчено недостатньо. На нашу думку, це пов'язано з тим, що комплекс заходів, який традиційно вважали соціальною політикою в Радянському Союзі, є набагато вужчим від того феномена, що існує сьогодні. Тому проблемі з'ясування ефективності соціальної політики присвячено праці сучасних науковців. Так, Б. Ракитський визначає ефективність соціальної політики як рівень відносин соціальних груп з приводу збереження та зміни соціального стану населення загалом і класів, що його становлять, прошарків, соціальних, соціально-демографічних, соціально-професійних груп, соціальних спільнот (сім'ї, населення міста, регіону).

А. Сіленко вважає, що, з одного боку, ефективність соціальної політики залежить від мистецтва поєднання інтересів індивідів і держави, рівнів спільнот, груп у сфері соціальних відносин, а з іншого – від ефективності системи взаємодії державної влади, яка постійно оновлюється, недержавних структур, самої особи щодо життєзабезпечення та розвитку [7, с. 118].

Існують загальносоціологічні теорії, які, аналізуючи ефективність соціальної політики, спираються на концепцію солідарності Е. Дюркгейма, підхід В. Зомбарта, структурно-функціональний аналіз Т. Парсонса, аналіз класових відносин та ідею зменшення ролі держави К. Маркса, системний підхід Н. Лумана до інституціоналізації форм допомоги в розвитку суспільства, аналіз взаємодії системного й життєвих світів, проаналізованих Ю. Хабермасом. Проблематика ефективності соціальної політики й перспектив її розвитку висвітлено в працях таких західних соціологів, як: П. Абрахамсон, П. Алкок, П. Бурдье, Н. Дікін, П. Розанваллон, Р. Титмусс, С. Хорт, Г. Еспін-Андерсон.

Предметом соціальної політики є регулювання й узгодження взаємодій груп суспільства, інтересів різних соціальних груп, людини й суспільства з метою збалансованого розвитку. Таке розуміння поступово

формувався в процесі тривалого розвитку комплексу соціальних наук. Соціальною політикою держави є діяльність органів влади й громадських інститутів з метою узгодження інтересів різних соціальних груп [3, с. 87].

Об'єктом соціальної політики є відносини, процеси діяльності соціуму, що безпосередньо чи опосередковано впливають на формування безпеки людини, задоволення соціальних потреб та інтересів, освоєння соціальних цінностей через забезпечення чіткого функціонування соціально-політичних інститутів, суб'єктів соціальної політики, координації, узгодження діяльності системи, спрямування на формування оптимального співвідношення пропорцій між елементами, дій усіх її учасників, форм, методів і засобів соціальної політики, забезпечення соціальної стабільності, соціальної безпеки.

Суб'єктом реалізації соціальної політики в сучасному світі традиційно є держава. Саме держава гарантує можливість ефективної взаємодії соціальних груп та інших елементів соціальної структури як суспільно впорядкованого й суспільно захищеного системного процесу, тобто соціальної політики в масштабах країни. Тобто держава є гарантом здійснення соціальної політики, головним суб'єктом. Поєднання в державі функцій гаранта реальних можливостей для регулярного здійснення соціальної політики та функцій одного із суб'єктів соціальної політики є малоймовірним. Отже, у громадянських суспільствах, державна соціальна політика здійснюється в багатосуб'єктному середовищі, її цілі та зміст формуються як результат взаємодії держави із суб'єктами громадянського суспільства і їх представниками.

В Україні зберігається інституціональна модель соціальної політики, що дісталася в спадок від радянської патерналістської моделі з елементами ліберальної моделі. Але в умовах сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних процесів посилюється вплив ринкових механізмів регуляції соціально-політичних процесів у державі. Саме соціально-політичний маркетинг як технологія управління соціальними процесами здатен ефективно вплинути на формування конкретно визначеної соціальної політики, підсилюючи конкурентоспроможність держави у світовому просторі й добробут її громадян.

Моделі соціальної політики соціальних держав пройшли тривалий процес еволюції. Завдяки цьому соціальній державі вдалося усунути асиметрію прав та обов'язків громадян, поєднати **принципи солідарності й особистої відповідальності**, досягти втілення як ліберальних, так і соціальних цілей. У сучасних умовах в основі виклику соціальній моделі, наприклад, Німеччини, є уповільнення темпів зростання ВВП, інші фактори є похідними [2, с. 246].

Моделі соціальної політики виходять із сутності соціальної держави, яка може бути визначена як демократична, правова держава, яка характеризується спрямуванням соціальної політики на досягнення в суспільстві соціальної злагоди, соціальної справедливості та забезпечення добробуту всіх верств населення завдяки ефективній реалізації політики соціального партнерства; організацію та здійснення державної влади на демократичних, правових засадах; досягнення соціальної справедливості, яка виявляється через оптимальне поєднання соціальної рівності та економічної свободи.

Існування в державі демократичного політичного режиму з наявним розвинутим громадянським суспільством і реалізація основних засад правової держави, виступаючи необхідними умовами діяльності соціал-демократичних партій і створюючи можливості поєднання ефективної економіки та ефективної соціальної політики, є одночасно політичними передумовами виникнення та розвитку базових принципів соціальної держави. Реалізація принципу людської гідності, соціальної справедливості, субсидіарності, соціального партнерства й принципу державного втручання в економіку можливі лише за умов, з одного боку, створення необхідних умов для соціальної та економічної активності громадян шляхом реального гарантування особі, крім громадянських і політичних, основних економічних, соціальних та культурних прав, а з іншого – визнання особи найвищою суспільною цінністю й запровадження державного піклування про становище кожного громадянина. Сприяючи на етапі становлення соціальних держав консолідації суспільних вимог і наполягаючи на розширенні числа тих, хто претендував на соціальну допомогу, інститути громадянського суспільства прискорили перетворення держави на соціально відповідальний інститут, у подальшому здійснюючи контроль за діяльністю владних структур у соціальній та економічній сферах.

Формування демократичного політичного режиму зумовило проведення базових реформ у політичній та соціальній сферах, що призвело до створення необхідних умов зародження основ соціальної держави в Україні. Зокрема, такі зміни в політичній сфері, як послаблення централізованого державного управління та руйнація авторитарно-бюрократичної системи, відмова від панування командно-адміністративних методів, формування нового підходу до розуміння основних прав і свобод людини й громадянина та обов'язків держави щодо їхнього гарантування, привели до зростання ступеня залучення громадян до суспільного життя, орієнтації на саморозвиток індивідів. В економічній сфері з переходом до демокра-

тичного політичного режиму розпочались процеси роздержавлення, приватизації, дерегуляції, поширення свободи підприємництва, торгівлі, запровадження елементів вільної ринкової економіки з притаманним їй принципом приватної власності, що заклало економічні підвалини формування соціальної держави в Україні. Завдяки переходу до демократичного політичного режиму та відмови від тоталітарних методів досягнення консенсусу шляхом диктату було створено необхідні умови для заснування соціально-трудових відносин на засадах соціального діалогу та розвитку системи соціального партнерства. Організація соціальної сфери відповідно до основних демократичних принципів, а саме принципу індивідуальної свободи й політичної рівності та принципу пріоритету прав і свобод людини, з одного боку, перетворила індивіда з пасивного об'єкта на активний суб'єкт соціальної політики та зробила рівноправним партнером держави, надаючи йому можливість обирати між різноманітними формами здійснення соціального захисту, як-от: підтримка держави, інститутів громадянського суспільства та самопомоги, а з іншого – зосередила увагу державної соціальної політики виключно на незахищених верствах населення.

З метою ефективності соціальної політики важливим є становлення системи соціального партнерства в Україні як системи, в межах якої відбувається взаємодія рівноправних та автономних суб'єктів, регулювання соціально-трудових відносин шляхом ефективного й безконфліктного поєднання їхніх інтересів і яка виступає головним чинником перетворення України на повноцінну соціальну державу. Водночас аналіз розвитку профспілкових організацій та організацій підприємців в Україні на сучасному етапі дає змогу стверджувати, що попри їхню значну кількість вони не відображають інтересів більшості робітників та роботодавців, а їхня діяльність як суб'єктів соціального партнерства є недостатньо активною, що свідчить про продовження стадії формування зазначених суб'єктів. Це зумовлює активну участь держави в розвитку системи соціального партнерства, що дає змогу стверджувати про формування в Україні тристоронньої моделі такої системи. Політика соціального партнерства як система дій, спрямованих на гармонізацію соціально-трудових відносин і запобігання конфліктам між найманими працівниками та роботодавцями, досягнення між ними миру й співробітництва, гарантування прав і свобод обох сторін, стала чинником розбудови західних моделей соціальної політики.

За умов недостатнього рівня розвитку громадянського суспільства, слабкої правової захищеності населення та відсутності

глибоких демократичних традицій організації соціального, економічного й політичного життя, підвищення ролі держави як гаранта рівноправної участі всіх сторін системи соціального партнерства в переговорах є важливим чинником розбудови соціально орієнтованої економіки, утвердження економічної демократії та становлення соціальної держави в Україні. Із цієї метою політика держави має бути спрямована на забезпечення всіх необхідних умов розвитку профспілок і організацій роботодавців як суб'єктів соціального партнерства, гарантування економічної свободи громадян і запровадження тарифної автономії, утвердження солідарної системи участі суб'єктів соціального партнерства у виробленні соціальної політики та вирішенні соціально-трудових спорів [5, с. 98].

Для ефективної соціальної політики в Україні необхідна цілеспрямована її розбудова, основним чинником якої є здійснення активної та виваженої соціальної політики. Аналіз реалізації останньої показав, що нині вона не має ознак сильної та послідовної політики, яка характерна для соціальної держави. Це зумовлено значною мірою відсутністю чіткої концепції розвитку України як соціальної держави та відповідної їй соціальної політики, яка б мала статус офіційного, обов'язкового до виконання, правового документа. Водночас здійснення соціальної політики відповідно до страхових принципів у поєднанні з адресним захистом малозабезпечених категорій громадян, яке на сьогодні має місце в Україні, дає змогу стверджувати, що соціальна політика є необхідним чинником розбудови основ соціальної держави.

Дослідження ефективності соціальної політики в Україні за умов модернізації є науковим напрямом, у якому за наявності різних підходів є низка загальних положень і дослідницьких тенденцій: визнання інновацій у сфері адміністративно-політичної модернізації як ключового фактора підвищення її ефективності, необхідність переміщення уваги дослідників з техніко-економічних сфер реформування на соціально-політичні, визнання за останніми вищого потенціалу розвитку, необхідність концептуалізації поняття “соціальна ефективність” і пошук методів її виміру та моделей соціально-ефективної політики.

IV. Висновки

Ефективність соціальної політики зумовлює поглиблення теоретико-методичних і організаційних засад розвитку механізмів їх регулювання на основі підвищення соціальної відповідальності та забезпечення соціальної стабільності на рівні держави, суспільства й окремої особи.

Критерієм ефективності соціальної політики є підвищення соціальної відповідальності держави, бізнесу й особи за стійкість

населення та країни до соціальних збурень, зміни соціально-економічних факторів розвитку, соціальна безпека. Критерієм ефективності консервативної, соціально-демократичної та ліберальної моделей соціальної держави є забезпечення соціальної безпеки суспільства й окремої особи, що втілюється через соціальну політику держави й регіонів, спрямовану на реалізацію взаємопов'язаних захисної функції й функції розвитку.

Чинниками ефективності соціальної політики є, наприклад, рівень індивідуального добробуту, освітньо-професійний рівень, стан здоров'я, вікова категорія, загальнокультурний рівень, індивідуальні психофізіологічні особливості, індивідуальна система цінностей і життєвих пріоритетів.

Критерієм ефективності є рівень соціального партнерства органів державного управління, бізнес-структур і органів місцевого самоврядування, які включають: збереження провідної ролі держави в забезпеченні й гарантії прав усіх громадян; широку реалізацію функції держави як посередника в соціальному діалозі; підвищення соціальної відповідальності бізнесу та зацікавленості бізнес-структур у вирішенні соціальних проблем території; здійснення місцевим самоврядуванням функції реалізації власних і делегованих державою повноважень із соціального захисту населення, фактора волевиявлення й реалізації прав громадян, об'єднавчої ідеї як фактора самоорганізації та підвищення соціальної активності й соціальної відповідальності населення; формування нової соціальної моделі взаємодії партнерів щодо подолання вилучення особи із соціального життя. Розроблено механізм регулювання соціальних процесів на засадах соціального партнерства для формування та підвищення соціальної стійкості населення.

Формування активної соціальної позиції, почуття причетності й соціальної відповідальності за стан громади, врахування інтересів груп населення через індивідуальні інтереси окремих осіб, поєднання територіального аспекту з трудовою, економічною, соціально-культурною та іншими сферами інтересів населення потребують функціональних трансформацій системи муніципального менеджменту в бік посилення функцій соціальної координації, регуляторної, організаційної та мотиваційної.

Список використаної літератури

1. Качалова І. Соціальні індикатори рівня життя населення : статист. зб. / І. Качалова. – Київ, 2012. – 249 с.
2. Кремень В. Г. Україна: ідентичність у добу глобалізації: (начерки метадисциплінарного дослідження) / Василь Кремень, Василь Ткаченко. – Київ : Знання України, 2013. – 415 с.
3. Макарьська О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика, розробки та оцінки : монографія / О. В. Макарьська. – Київ : Ліра, 2004. – 328 с.
4. Пасько Я. І. Соціальна держава і громадянське суспільство: співпраця versus протистояння / Ярослав Ігорович Пасько. – Київ : ПАРАПАН, 2008. – 272 с.
5. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : монографія / за заг. ред. проф. А. І. Кудряченка. – Київ : НІСД, 2007. – 396 с.
6. Семігіна Т. В. Порівняльна соціальна політика / Т. В. Семігіна. – Київ : МАУП, 2005. – 246 с.
7. Сіленко А. Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві / А. Сіленко // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 118–128.

Стаття надійшла до редакції 13.11.2014.

Ларина Н. Б. Социальная политика: от системы социального обеспечения к новой парадигме развития

В статье освещены особенности социальной политики в современных государствах в условиях глобализационных процессов, возможности применения политического маркетинга в развитии украинского государства. Проанализированы понятия "социальная политика", "разрешение политических конфликтов". Рассмотрены политические предпосылки и факторы политических стратегий Украины, проблемы реализации политических стратегий в зависимости от моделей демократизации.

Ключевые слова: эффективность, социальная политика, социализация, социализационная эффективность политических систем, модель социальной политики, политический маркетинг.

Larina N. Social Policy: from the Social Security System to the New Development Paradigm

The article is about following aspects: political effectiveness of social politics upon conditions of market transition: problème of socialization of économie development. The term „social dimension” introduced into the scholar language a few years ago has embraced all the social problems as well as the theory and practice of social planning. The social integration not only joins the general process but becomes the priority of the 21st century capable of becoming a connecting link of all aspects of the integration, moreover, of influencing their efficiency and progressive development.

Effectiveness of the social policy defines the deepening of theoretical and methodical, as well as organizational basis of their regulation mechanisms' development on the ground of social responsibility's increasing and providing a social stability at the state's, society's and individual's level.

The criterion for the social policy's effectiveness is increasing of the state's, business's and individual's social responsibility for population's and state's immunity to social perturbation, change of social and economic development factors, social safety.

The criterion for the effectiveness of the conservative, social and democratic, as well as liberal models of a social state is providing of a social safety for the whole society and an individual, which is implemented through social policy of the state and regions, directed to the realization of interconnected protection and development functions.

Factors of social policy effectiveness are, for example, individual wellbeing's level, educational and professional level, health state, age category, general culture level, psychophysiological characteristics, individual values and life priorities system.

The criterion for the effectiveness is the social partnership's level of state administration bodies, of business structures and of local self-administration bodies, which are including: keeping of the leading state's role in the providing and assurance of all citizen's rights; wide implementation of state function as a mediate in the social dialogue; increasing of business's social responsibility and business structures' interest in the solution of territory social problems; realization by the local self-administration functions of implementation of competences (own and delegated by the state) of population's social security, of will expression's factor and citizen's rights' realization, of unifying idea as a factor of self-organization and increase of population's social activity and social responsibility; formation of new social model of partners interaction for overcoming of taking an individual out of the social life

Key words: social state, social policy, social partnership, democratic political regime, legal state, liberal state, social democracy.

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті досліджено заходи щодо посилення соціального захисту населення, які пов'язані з ефективним функціонуванням галузі охорони здоров'я. Запропоновано організаційну структуру системи медичної допомоги. З'ясовано чинники, що зумовлюють нерівність у доступі до послуг охорони здоров'я.

Ключові слова: охорона здоров'я, ефективність, модернізація, медичне обслуговування, чинники, соціально-економічна політика.

I. Вступ

Перехід системи охорони здоров'я України в нову якість супроводжується масштабними системними перетвореннями сфери управління галуззю, спрямованими на забезпечення узгодженості всіх механізмів і реалізацію ключової функції системи – охорону здоров'я громадян. Ефективність модернізації охорони здоров'я безпосередньо залежить від використання сучасних методів галузевого управління, що побудоване на принципах стратегічного менеджменту й включає комплекс цільових програмних документів, які реалізують загальнодержавну політику щодо демографії, охорони здоров'я, підвищення доступності і якості медичної допомоги. За роки незалежності України теоретичні та практичні аспекти охорони здоров'я стали об'єктом активних досліджень українських учених. Вагомий внесок у вирішення теоретичних та методичних проблем розвитку державного управління охороною здоров'я зробили Н. В. Авраменко, М. М. Білинська, Ю. В. Вороненко, Т. С. Грузєва, О. П. Гульчій, Г. В. Дзяк, Л. І. Жаліло, Д. В. Карамішев, Б. П. Криштопа, В. В. Лазорішинець, В. М. Лобас, В. Ф. Москаленко, З. О. Надюк, М. Є. Поліщук, Я. Ф. Радиш, І. В. Рожкова, І. М. Солоненко, Н. Д. Солоненко, О. С. Шаптала та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – оцінити стан та розробити ефективні довгострокові заходи, спрямовані на повноцінне забезпечення гарантованого державою обсягу медичного обслуговування.

III. Результати

На сучасному етапі господарювання українська система охорони здоров'я не здатна повністю забезпечити процес реалізації конституційних прав громадян України у сфері медичного обслуговування. Виникнення складної ситуації спричинено дефіцитом фінансових ресурсів, зниженням якості

медичної допомоги, незадовільним матеріально-технічним станом та зростанням масштабів "тіньового" сектора у сфері охорони здоров'я. Підвищити ефективність функціонування національної системи охорони здоров'я можна шляхом залучення додаткових джерел фінансових ресурсів і вдосконалення механізму її фінансового забезпечення.

Незважаючи на проведені дослідження, у наукових працях приділено недостатньо уваги питанням фінансового забезпечення охорони здоров'я в трансформаційний період розвитку економіки, немає комплексного охоплення цієї проблематики та вираженої концепції модернізації фінансового механізму галузі, що зумовлює актуальність дослідження, його теоретичну й практичну важливість.

Система охорони здоров'я – це надзвичайно складна та багатогранна галузь, діяльність якої передбачає створення й розвиток розгалуженої мережі лікувально-профілактичних, санітарно-епідеміологічних, інших оздоровчих закладів і залучення висококваліфікованих кадрів. Це високотехнологічна, наукоємна й ресурсомістка галузь, яка за характером та специфікою є надзвичайно динамічною й потребує значних капіталовкладень. Від рівня забезпечення галузі матеріально-технічними, трудовими, фінансовими ресурсами великою мірою залежать якість медичного обслуговування й стан здоров'я населення. Одним з основних чинників, що впливає на успіх заходів з охорони здоров'я та соціально-економічну результативність цієї галузі, є її фінансове забезпечення.

Загалом для фінансового забезпечення вітчизняної системи охорони здоров'я використовують майже всі джерела фінансування, за винятком коштів фонду обов'язкового медичного страхування. Тому основними формами фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні є бюджетне фінансування, добровільне медичне страхування, самофінансування та кредитування. Крім

того, у період переходу до ринкової економіки державним та комунальним установам охорони здоров'я було дозволено некомерційну господарську діяльність (медичну й немедичну), таким чином, залучалися додаткові фінансові ресурси. У результаті цього значно поширилася така форма фінансового забезпечення, як некомерційне самофінансування. Зміст некомерційного самофінансування полягає в тому, що його здійснюють на принципах самоокупності, і воно передбачає просте відтворення витрат, пов'язаних із наданням медичної допомоги.

На рівні бюджетних установ відбувається поєднання бюджетного фінансування із системою некомерційного самофінансування для виконання ними намічених завдань і функцій. Некомерційна діяльність бюджетних установ і організацій не має на меті отримання прибутку, і її здійснюють у загальнодержавних інтересах для залучення додаткових фінансових ресурсів. Бюджетні заклади, які протягом тривалого часу майже повністю залежали від одного джерела доходів – бюджету, сьогодні отримали змогу заробляти кошти та фінансувати власні потреби. Звичайно, фінансова свобода бюджетних закладів є відносною, у законодавстві закріплено зв'язок джерел надходження коштів до спеціального фонду з напрямками їх використання, і заклад не може вільно, на власний розсуд, розпоряджатися заробленими коштами. Однак український досвід показує, що надане бюджетним установам право на залучення додаткових фінансових ресурсів в окремих сферах економіки може стати стимулом для їхнього розвитку й навіть виникнення суперництва за право реалізовувати власні товари чи послуги на ринку. Прикладом є галузь вищої освіти, де бюджетні заклади, які фінансують за кошторисним порядком і які водночас мають змогу здійснювати некомерційну діяльність, здобули значну перевагу перед недержавним сектором освіти.

В охороні здоров'я такий процес є дуже інертним через законодавчі перепони й невідзначеність державної політики в цій сфері. Кошти, які залучають бюджетні заклади охорони здоров'я до спеціального фонду кошторису, поки що не відіграють значної ролі в їх фінансовому забезпеченні, однак на практиці спостерігається тенденція до поступового погашення некомерційної діяльності в цій сфері.

Упровадження механізмів некомерційного самофінансування діяльності бюджетних закладів стало вимушеним кроком держави через дефіцит фінансових ресурсів і неспроможність повноцінно утримувати цей сектор.

Для країн, де функціонує страхова система охорони здоров'я, характерною є значна питома вага коштів підприємств і населення в загальній структурі джерел фінансу-

вання, тоді як функціонування державної моделі медичного обслуговування значною мірою залежить від обсягів бюджетного фінансування. У Великобританії, де діє державна система охорони здоров'я, бюджетні ресурси займають 85%, а у Франції на охорону здоров'я їх витрачають лише 5%, тут головну роль відіграють кошти підприємств, які вони вносять на медичне страхування, – 65%. Фінансове забезпечення кожної моделі відбувається шляхом використання багатьох джерел фінансування, і лише пріоритетна роль окремого джерела визначає її зміст і характерні ознаки.

Економічна криза та її наслідки призвели до зменшення загальних державних доходів і, відповідно, до скорочення реальних обсягів державного фінансування охорони здоров'я. Але одночасно з економічною стабілізацією відбулося й збільшення бюджетних витрат на охорону здоров'я.

Фінансування галузі охорони здоров'я в Україні є пріоритетним напрямом бюджетної сфери, але ці кошти не задовольняють мінімальні потреби галузі. Для державного фінансування закладів охорони здоров'я останніми роками характерна хронічна нестача фінансових ресурсів, що вкрай ускладнює відновлення та розвиток галузі.

Видатки на охорону здоров'я як держави, так і місцевих бюджетів нестабільні, що загострює проблеми галузі. Провідне ж місце у фінансуванні галузі належить органам місцевого самоврядування.

За рекомендацією ВООЗ, показник видатків з державного бюджету на фінансування медичної галузі розцінюють:

- 6,41% ВВП – як мінімальний рівень бюджетного фінансування (рівень виживання галузі);
- 3,2% ВВП – як критичний, за якого відбувається зниження рівня й зменшення обсягу медичної допомоги на 1/3;
- 1,6% ВВП і нижче – як рівень повного руйнування структури медичної галузі.

Результати аналізу даних свідчать про реальне щорічне підвищення на макrorівні держави показника загального обсягу видатків з бюджету держави для системи охорони здоров'я.

Проте, відповідно до вищезазначеного, ми можемо стверджувати, що вже понад 10 років система охорони здоров'я фінансується за критично низьким рівнем, що спричиняє довготривалий етап руйнування галузі, зниження рівня й зменшення обсягу медичної допомоги. Загальний обсяг видатків на фінансування медичної галузі у 2009 р. становив 4,0% ВВП, що не відображає реальних потреб галузі та не може задовольнити відповідні потреби населення в гарантованому державою обсязі й на відповідному рівні.

Немає сумнівів, що обсяги державного фінансування системи охорони здоров'я

мають зростати; проте ці кошти необхідно використовувати максимально ефективно та спрямовувати на досягнення кінцевих цілей поліпшення стану здоров'я населення. На нашу думку, лише додавання бюджетних ресурсів не створить реальних можливостей для оптимізації системи охорони здоров'я в Україні, поки не будуть вирішені сучасні проблеми, пов'язані із системою управління галузі, модернізацією її організаційної структури та механізму фінансування, за якого кошти наразі спрямовуються не на фінансування медичних послуг (забезпечуючи їх якість, своєчасність та ефективність), а на утримання установ галузі, яке залежить від ресурсних показників.

Як показують експертні оцінки [1], реформи у сфері медичного страхування, що наразі обговорюються та зосереджуються на питаннях пошуку додаткових джерел фінансування сектора охорони здоров'я, навряд чи дадуть змогу вирішити фундаментальні проблеми низької ефективності та нерівності, властиві системі охорони здоров'я в Україні. Навпаки, вони можуть створити додатковий податковий тиск і призвести до марнотратства бюджетних коштів.

Тому на першому етапі реформування медичної галузі пріоритетні заходи мають бути сфокусовані на вирішенні таких проблем, що зумовлюють неефективну роботу сучасної системи:

Нераціональний розподіл державних видатків між різними рівнями системи охорони здоров'я належить до основних чинників, що визначають низьку ефективність державних видатків на охорону здоров'я. Так, в Україні наразі практично не існує чіткого функціонального розподілу в наданні послуг первинного і вторинного рівнів медичної допомоги, а жорстке розмежування витрат на потреби охорони здоров'я між бюджетами різних рівнів зберігає умови для існування паралельних медичних структур. Відповідно, більша частина видатків у сфері охорони здоров'я (близько 70% бюджету всієї галузі) спрямовується до лікарень та спеціалізованих медичних закладів, і лише незначна їх частка – до закладів первинної медичної допомоги та профілактики захворювань [1].

Водночас зосередження основних зусиль на первинному рівні медичної допомоги з метою розвитку програм ранньої діагностики захворювань не лише сприяло б поліпшенню стану здоров'я населення та скороченню смертності від усіх причин, покращенню рівня задоволення пацієнтів, а й зумовило б скорочення звернень за спеціалізованими медичними послугами і відповідної потреби в ресурсах для їх фінансування.

Тому пріоритетне значення має реорганізація системи охорони здоров'я, спрямова-

на на підвищення якості й доступності первинної медико-санітарної допомоги для населення, оскільки, по-перше, саме на цьому рівні можна отримати найбільший позитивний ефект, а по-друге, це дасть змогу скоротити сумарний обсяг витрат на медико-санітарну допомогу. На нашу думку, необхідно виходити зі взаємодоповнення двох видів первинної медико-санітарної допомоги: амбулаторно-поліклінічних закладів і лікарів загальної практики (сімейної медицини). Пропорції між ними мають бути об'єктивними і враховувати особливості демографічної ситуації та розміщення населення в Україні. Зокрема, розвиток сімейної медицини особливо потрібний у сільській місцевості країни (амбулаторію сімейного лікаря доцільно відкривати в населених пунктах, де проживає менше ніж 1000 мешканців), необхідне підвищення якості педіатричного лікування.

Пропонуємо таку організаційну структуру системи медичної допомоги:

1. "Сімейні лікарі", або лікарі загальної практики, надаватимуть пацієнтам увесь спектр послуг первинного рівня, включаючи профілактичні заходи; вони матимуть свободу у формуванні контингентів населення, яке користуватиметься їхніми послугами. Зі свого боку, населення сплачуватиме певну фіксовану суму внесків на рахунок лікаря, що визначатиметься за нормативами обслуговування певної кількості та складу населення. Для малозабезпеченого населення, яке не в змозі самотійно сплачувати внески, може формуватися державне замовлення на оплату медичних послуг, які можуть надавати або "сімейний лікар", або медичні установи первинного рівня. Крім того, незахищені верстви населення (інваліди, люди похилого віку, хронічно хворі) повинні мати можливість користуватись первинними медичними послугами загального переліку на безоплатних засадах. Обладнання лабораторій необхідним устаткуванням варто здійснювати на основі кредитів, що будуть надаватися лікарям загальної практики, які працюють у цьому регіоні протягом певного часу і мають стабільний контингент пацієнтів.

2. Пріоритетом реформування вторинного рівня медичної допомоги має стати максимально повне обслуговування пацієнтів з метою скорочення кількості населення, яке потребуватиме високоспеціалізованої допомоги. Фінансування системи вторинної медичної допомоги можна здійснювати двома каналами:

- державне фінансування капітальних витрат медичних установ;
- цільовий податок для фінансування поточних витрат медичних установ (можливим варіантом такого податку є місцевий податок, диференційований за регіона-

льним принципом, що сплачується із сукупних доходів населення; збирання й розподіл податків на місцевому рівні забезпечить можливість контролю та сприятиме підвищенню відповідальності влади).

3. Механізм фінансування високоспеціалізованої медичної допомоги третього рівня має ґрунтуватися на базовому державному фінансуванні з метою утримання закладів, водночас оплати відповідних послуг доцільно здійснювати кількома каналами надходжень: державне замовлення; кошти пацієнтів; надання кредитів тощо.

Існування нерівності в доступі до послуг охорони здоров'я зумовлене як територіальними чинниками, так і рівнем доходу населення внаслідок поширення прямих (у тому числі неформальних) платежів населення у сфері охорони здоров'я. Оцінки обсягу власних виплат населення за медичні послуги дуже відрізняються залежно від джерела даних та методології дослідження, однак, за помірними оцінками, їх обсяг становить від 2,3 до 3,0% ВВП. Так, оцінки Світового банку, які базуються на даних обстежень умов життя домогосподарств та інших обстежень, що містять питання стосовно офіційних і неофіційних власних платежів населення на охорону здоров'я, вказують на те, що у 2005 р. вони могли сягати 2,8% ВВП [1]. Загальна сума цих видатків складається з офіційної плати користувачів послуг, купівлі ліків поза медичними закладами, неофіційних платежів лікарям і витрат на перевезення, харчування та проживання. При цьому обсяги й поширення прямого фінансування за рахунок власних виплат населення істотно зростають з підвищенням рівня спеціалізації послуг охорони здоров'я.

Нерівність у доступі до послуг у сфері охорони здоров'я визначається й наявністю відомчих та інших закладів охорони здоров'я, що обслуговують лише окремі категорії населення за професійною, відомчою

або іншою, не пов'язаною зі станом здоров'я людини, ознакою. Ці заклади фінансуються, як правило, за рахунок підприємств, установ і організацій, які вони обслуговують.

IV. Висновки

Першочергове значення має вирішення проблем нерівності в системі охорони здоров'я з наданням незахищеним домогосподарствам певного фінансового захисту від надмірних витрат у разі хвороби. Серед таких заходів можуть бути: ваучери на ліки (оскільки на придбання ліків припадає найбільша частка видатків, пов'язаних із власними виплатами населення); податкові пільги для недержавних медичних закладів, що надають безкоштовні медичні послуги понад базовий обсяг соціально вразливим верствам; надання пільгових кредитів на лікування або оздоровлення.

Загалом посиленню соціального захисту населення також сприятимуть упровадження обов'язкового медичного страхування зі збереженням та поліпшенням безоплатної системи базової медичної допомоги й утворенням механізмів перерозподілу частини коштів, отриманих від надання платних послуг у сфері охорони здоров'я, на фінансування потреб невідкладної медичної допомоги.

Ефективне функціонування галузі охорони здоров'я неможливе без належного її фінансового забезпечення. Проте просте збільшення бюджетних видатків на охорону здоров'я не підвищить ефективності її фінансування без дієвого реформування самої галузі та вдосконалення методів управління нею.

Список використаної літератури

1. Амітан В. Н. Логістизація процесів в організаційно-економічних системах / В. Н. Амітан, Р. Р. Ларіна, В. А. Пілюшенко ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк: Юго-восток ЛТД, 2003. — 73 с.

Стаття надійшла до редакції 04.11.2014.

Ткач Е. Ю. Повышение эффективности функционирования системы здравоохранения в Украине

В статье исследованы меры по усилению социальной защиты населения, связанные с эффективным функционированием здравоохранения. Предложена организационная структура системы медицинской помощи. Выявлены факторы, обуславливающие неравенство в доступе к услугам здравоохранения.

Ключевые слова: здравоохранение, эффективность, модернизация, медицинское обслуживание, факторы, социально-экономическая политика.

Tkach E. Improve the Functioning of the Health System in Ukraine

The article study measures to strengthen social protection related to the effective functioning of the health sector. The organizational structure of the healthcare system. Elucidated the factors that contribute to inequality in access to health services.

The transition of the health system in Ukraine is accompanied by a new quality of large-scale systemic changes the management of the sector, aimed at ensuring the coherence of mechanisms for the implementation of key system functions - protection of public health. Efficiency upgrading health

depends on the use of modern methods of branch management, which is built on the principles of strategic management and includes a set of targeted policy documents that implement a national policy on demographics, health, improving accessibility and quality of care. Since independence, Ukraine theoretical and practical aspects of health care have been the object of active research local scientists.

Of primary importance is the problem solving inequalities in health care provision to vulnerable households with certain financial protection from excessive expenses in case of illness. Such measures may include: vouchers for drugs (as for the purchase of drugs account for the largest share of expenditures related to OOP) tax exemptions for non-medical facilities that provide free medical services to more than a basic amount of vulnerable individuals; concessional loans to the treatment or recovery.

In general, enhance social protection and promote the introduction of mandatory health insurance to preserve and improve the free basic health care system and the formation mechanisms of redistribution of funds received from paid services in the health sector, to finance emergency care.

The effective functioning of health is impossible without its proper funding. However, simply increasing public spending on health care will not increase the effectiveness of its funding no real reform of the sector and improved methods of management.

Key words: *health, efficiency, modernization, health care, factors, socio-economic policy.*

РЕЦЕНЗІЯ

Н. В. Даційдоктор наук з державного управління, професор
Академія муніципального управління**РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ “ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ КРИЗОВИМ ЯВИЩАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ: ТЕОРІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ПРАКТИКА”¹**

Умови сьогодення яскраво демонструють появу численних кризових явищ як в Україні, так і за кордоном. Виникають нові загрози у сфері забезпечення національної безпеки на соціально-економічному підґрунті. За таких умов органам державної влади необхідно мати інструментарій для протидії кризовим явищам. Із цією метою в розвинутих державах широко застосовують різноманітні відповідні державні механізми щодо запобігання та врегулювання зазначених кризових явищ; розробляють методи збору, статистичного аналізу, комп’ютерної обробки даних про соціально-економічний стан у регіонах та рівень соціальної напруженості. В Україні цей напрям державного управління потребує розвитку та вдосконалення.

Зважаючи на зазначену актуальність, монографія Сергія Вікторовича Белая “Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика” на сьогодні є доречною та затребуваною як наукою, так і практикою державного управління.

Монографія розкриває теоретичні засади кризових явищ суспільства, сутність кризових явищ соціально-економічного характеру, визначає умови та причини виникнення кризових явищ, а також місце кризових явищ соціально-економічного характеру в системі забезпечення національної безпеки України.

Висвітлено методологічні аспекти побудови державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру, визначено загальну методику розроблення державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в Україні.

Практичним блоком дослідження є механізм державного моніторингу загроз національній безпеці соціально-економічного характеру та комплексний державний механізм урегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру.

Механізм державного моніторингу загроз національній безпеці соціально-економічного характеру складається з механізму пошуку в електронних засобах масової інформа-

ції та інтернет-середовищі ознак виникнення кризових явищ у сучасному суспільстві й механізмів оцінювання та прогнозування стану соціально-економічної безпеки регіонів держави.

На особливу увагу заслуговує розроблений автором комплексний державний механізм регулювання кризових явищ соціально-економічного характеру. Він складається з превентивного механізму органів державного управління щодо запобігання виникненню кризових явищ соціально-економічного характеру, а також координаційних механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю та силами охорони правопорядку під час урегулювання кризових явищ і спеціального механізму, що його застосовують сили охорони правопорядку під час врегулювання кризових ситуацій за масовою участю населення.

Також для посилення практичного блоку в монографії є розділ щодо розроблення шляхів удосконалення державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру, зокрема:

- розроблено концепцію стратегії соціально-економічної безпеки регіонів України;
- надано практичні рекомендації щодо використання механізму державного моніторингу загроз національній безпеці соціально-економічного характеру;
- надано практичні рекомендації щодо використання комплексного державного механізму врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру;
- наведено пропозиції з удосконалення організаційно-функціональної структури органів державного управління, що здійснюють протидію кризовим явищам соціально-економічного характеру.

Таким чином, можна зробити висновок, що монографія виконана на актуальну тему, є завершеним науковим дослідженням, підготовлена на високому професійному рівні та має наукову й практичну цінність.

Доступність, необхідна повнота викладу матеріалу, обґрунтованість пропозицій та рекомендацій робить монографію корисною як для наукових співробітників, викладачів, докторантів, аспірантів, так і для практичних працівників сфери державного управління.

Стаття надійшла до редакції 17.11.2014.

© Дацій Н. В., 2014

¹ Белай С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія / С. В. Белай. – Харків : Національна акад. НГУ, 2015.

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,
наказ МОН України від 06.11.2014 р. № 1279)

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”.