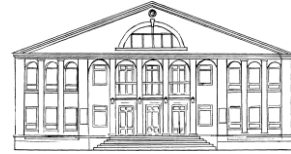


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2012 р., № 1 (37)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

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

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

Відповідальний редактор: С.В. Белькова

Редактор: Е.О. Борисенко

Технічне редагування та комп'ютерна верстка:

О.В. Колотова

Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

Засновник:

Класичний приватний університет

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

Серія 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
29 лютого 2012 р., протокол № 6

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні посилання на журнал
"ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. Серія: ДЕРЖАВНЕ
УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він
припустився.

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 28.10.2011.

Підписано до друку 29.12.2011.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 01-11Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2012

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Аксьонов О.В.</i> ВИЗНАЧЕННЯ СТРУКТУРИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ	4
<i>Безземельна Т.О., Заїка О.В.</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯМ ТА РОЗВИТКОМ КОНДОМІНІУМІВ В УКРАЇНІ	11
<i>Боклаз В.А.</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ	15
<i>Воробйова О.П.</i> ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО БІЗНЕСУ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ	20
<i>Кіктенко О.В.</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БІРЖОВОГО РИНКУ	25
<i>Куліков А.І.</i> ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ПАРТНЕРСТВА МІЖ ДЕРЖАВОЮ І ПІДПРИЄМНИЦЬКИМИ СТРУКТУРАМИ	29
<i>Моздір О.Я.</i> ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ	34
<i>Нужнова Ю.А.</i> МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ІННОВАЦІЙНИХ КЛАСТЕРНИХ УТВОРЕНЬ АПК	39
<i>Педак І.С., Версетілова Л.С.</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ	44
<i>Ситнікова Н.С.</i> СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДЕРЖАВИ ДО ПОКРАЩЕННЯ ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ	49
<i>Сумська В.В.</i> ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ГРОМАДСЬКІСТЮ В КОНТЕКСТІ ЕЛЕКТРОННОГО ЛОБІЮВАННЯ	54
<i>Юрченко Є.О.</i> ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ	59

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Ермілов С.Ф.</i> ІНВЕСТИЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА	64
<i>Радиш Я.Ф., Мегедь В.П., Соколова О.М., Чорний І.П.</i> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЛІКУВАННЯ ТА МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: ГЕНЕЗИС І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ (ВСТУП ДО ПРОБЛЕМИ)	69

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Анікеєнко В.М.</i> ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО СТВОРЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧИХ СИСТЕМ РЕГІОНУ	77
<i>Золотарьов В.Ф.</i> РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ КАДРОВИХ ПРОЦЕСІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	83

<i>Іщенко М.П., Самойленко Л.Я.</i> ОСНОВНІ ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	88
<i>Кравченко Т.А.</i> РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАГМАТИЧНІ ПИТАННЯ.....	94
<i>Маліков В.В.</i> РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СТРАТЕГІЇ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В РЕГІОНАЛЬНОМУ РОЗРІЗІ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД	99
<i>Пеклушенко О.М.</i> ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ.....	104
<i>Покатаєв П.С.</i> ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА	109
<i>Старушенко О.А.</i> СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У 60–70-Х рр. ХІХ ст. В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ: ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ	114
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
<i>Бакуменко Д.О., Бардзіловський В.П.</i> ВРЕГУЛЬОВАНІСТЬ НАДАННЯ МИТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПРОЕКТОМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО МИТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ”	119
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ТА НАУКОЮ	
<i>Болдуєв М.В.</i> ОСОБЛИВОСТІ Й ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В ЕКОНОМІЧНО РОЗВИНУТИХ КРАЇНАХ СВІТУ	125
<i>Бут В.А.</i> ДИСТАНЦІЙНА СИСТЕМА ОСВІТИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ СВІТУ: СТАНОВЛЕННЯ Й ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ	130
<i>Меняйло В.І.</i> ЕФЕКТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ НАУКИ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАУКОВОЇ, НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	135
СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА	
<i>Мокрецов С.Є.</i> СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ МАТЕРИНСТВА ТА ДИТИНСТВА	141
<i>Овчаренко В.А.</i> ЦІЛІСНІСТЬ СОЦІАЛЬНОЇ СИСТЕМИ: ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ	146
<i>Шостак С.В.</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ.....	152

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:332.363

О.В. Аксьонов

аспірант
Класичний приватний університет

ВИЗНАЧЕННЯ СТРУКТУРИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Статтю присвячено визначенню структури системи державного управління земельними ресурсами і встановленню сучасної мети управління земельними ресурсами.

Ключові слова: державне управління, система управління земельними ресурсами, земельна ділянка.

I. Вступ

Існує багато визначень поняття системи:

- сукупність об'єктів природи;
- множина пов'язаних між собою елементів;
- елементи, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, утворюючи певну цілісність, єдність;
- сукупність частин або компонентів, пов'язаних між собою організаційно;
- явище суспільства;
- сукупність норм життя та правил поведінки.

Системи можуть бути матеріальними й абстрактними. Матеріальні поділяються на системи неорганічної природи (фізичні, геологічні, хімічні) і живі системи (організми, види, екосистеми). Особливим класом матеріальних живих систем є соціальні системи (від найпростіших соціальних об'єднань до соціально-економічної структури суспільства). Абстрактні системи – поняття, гіпотези, формалізовані системи, логічні [1].

Взагалі категорія “система” є філософською, на відміну від понять “об'єкта” і “предмета”, і, відповідно, відображає не щось окреме та неділиме, а суперечливу єдність множинного й одиничного [2, с. 42].

Питання управління та державного управління розглянуто в наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених, таких як: А.М. Авер'янова, В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, В.А. Козбаненко, Г. Райта та інших, що проводять дослідження питань управління, розглядають проблеми створення системи управління, механізмів, методів державного управління.

Застосовуючи таку філософську категорію, як “система”, для визначення структури системи управління земельними ресурсами, потрібно оперувати поняттями, які більш точно відображають досліджувану галузь, а саме:

- управління та державне управління;
- система державного управління;
- земельні ресурси;
- система державного управління земельними ресурсами.

Різноманітним аспектам управління земельними ресурсами присвячено наукові праці вчених: Д.І. Бабміндри, А.О. Варламова, В.В. Горлачука, Б.М. Данилишина, Д.С. Добряка, О.С. Дорош, М.І. Лавейкіна, А.В. Мерзляк, А.М. Мірошніченко, О.Г. Мордвінова, Г.М. Ступеня, А.М. Третьяка та інших.

В умовах подальшого реформування земельних відносин розгляд різноманітних аспектів державного управління земельними ресурсами стає дедалі актуальнішим і потребує подальшого глибокого вивчення, аналізу й надання пропозицій щодо вдосконалення.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити види управління земельними ресурсами, розглянути управління земельними ресурсами з позиції державного управління, проаналізувати структуру системи державного управління земельними ресурсами, встановити суб'єкт і об'єкт управління, визначити мету управління.

III. Результати

Система може складатися з понять, об'єктів і суб'єктів, таким чином, система – це сукупність живих або неживих елементів, або тих і інших разом.

Елементами системи є частини системи з однозначно визначеними властивостями, які виконують певні функції й не підлягають подальшому роздрібненню в межах задачі, що розглядається.

Елементи системи – це складові кожної системи і, в свою чергу, можуть бути представлені також як системи, тобто бути підсистемами. Таким чином, системи складаються з інших систем, які називають підсистемами (див. рис. 1).

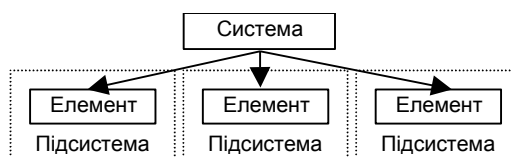


Рис. 1. Елементи системи як підсистеми

Та обставина, що будь-яка підсистема є водночас і самостійною системою, приводить до двох аспектів розгляду систем:

1) при розгляді на макрорівні основна увага приділяється взаємодії системи із зовнішнім середовищем, причому системи більш високого рівня можна розглядати як частину зовнішнього середовища. При такому підході головними факторами є цільова функція системи (мета) й умови її функціонування. Елементи системи вивчаються з погляду організації їх у єдине ціле, впливу на функції системи в цілому;

2) на мікрорівні основними стають внутрішні характеристики системи, характер взаємодії елементів між собою, їхні властивості й умови функціонування.

Для розгляду системи повинні поєднуватися обидва компоненти.

У наукових працях управління розглядається в різних аспектах з огляду на його багатогранність і, відповідно, в його визначення вкладають різний зміст.

Як зазначає В.А. Козбаненко, управління – це процес створення цілеспрямованої взаємодії суб'єкта й об'єкта управління з метою одержання соціально значущих результатів [3, с. 3].

Г.В. Атаманчук дає визначення управління як цілеспрямованого, організувального та регульовального впливу людей на власну суспільну та колективну діяльність, що може здійснюватися безпосередньо, або через спеціально створені структури, такі як держава, суспільні об'єднання, підприємства тощо [4, с. 26–27].

Що стосується поняття “державне управління”, то насамперед потрібно зазначити, що на сьогодні як у вітчизняній, так і в зарубіжній науковій думці чіткого визначення цього терміна немає.

Г.В. Атаманчук вважає, що доцільно застосовувати широке трактування “державного управління”, яке зводить його до сукупності всіх видів діяльності органів держави (тобто, означає фактично всі форми реалізації державної влади загалом). Це дає змогу відмежувати державні суб'єкти управлін-

ського впливу від недержавних суб'єктів. А при вузькому розумінні державного управління державу розглядають не загалом, а диференційовано – як сукупність державних органів, між якими розподілено різні види діяльності держави. Відтак, державне управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів – органів виконавчої влади [4].

Г. Райт дає визначення державного управління як спільних зусиль певної групи в контексті держави, що охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок, виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу. Крім того він зазначає, що державне управління істотно відрізняється від приватного управління, але тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [5, с. 10].

У широкому розумінні державного управління О.М. Бандурка визначає його як діяльність держави, що організовує та впорядковує регулювання різноманітних суспільних відносин шляхом діяльності всіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової – їх органів та державних службовців, шляхом застосування державної влади, а у вузькому – як адміністративну та виконавчо-розпорядчу діяльність держави [6, с. 67–68].

В.В. Цвєтков визначає державне управління як увесь обсяг діяльності держави, щодо організації впорядкування різних соціальних процесів і виділяє такі структурні елементи, як об'єкти та суб'єкти управління [7, с. 41].

Як основний суб'єкт виконавчої влади В.Б. Авер'янов приймає апарат державного управління – складну систему органів державного управління, що перебувають між собою в різноманітних зв'язках та відношеннях і виконують основні завдання та функції держави через повсякденну й оперативну управлінську діяльність [8, с. 139].

Сутністю держави є відображення загальної волі її громадян, визначення цілей і організації регульовального впливу на все суспільство.

Державна влада – політико-правовий інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту і реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і часткових потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві [9].

Державне управління є одним з видів діяльності зі здійснення державної влади, що полягає в практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства та здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів [8].

Узагальнюючи вищенаведене і використовуючи системний підхід, складемо спрощену схему системи державного управління (рис. 1.2).

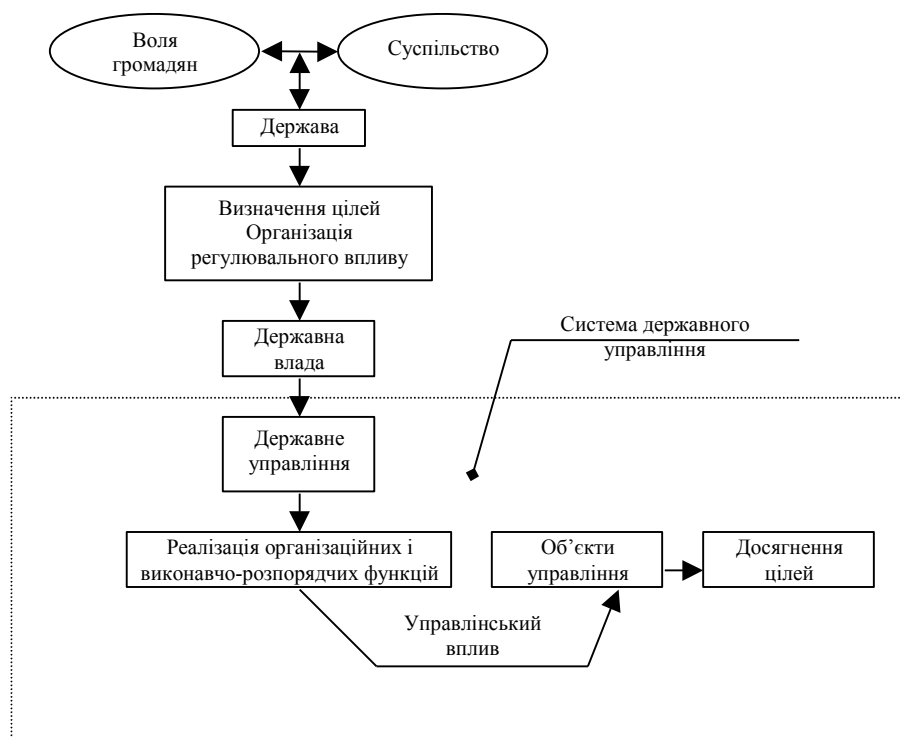


Рис. 1.2. Спрощена схема системи державного управління

Таким чином, будь-яке управління має бути спрямоване на здійснення низки функцій. Функція (від лат. function – виконання, здійснення) – діяльність, обов'язок, робота, зовнішній прояв властивостей якого-небудь об'єкта в певній системі відносин.

Під функцією системи розуміють дію системи, процес досягнення її цілей.

Як зазначає В.Г. Афанасьєв, функції системи як єдиного цілого визначають функції, що виконують в системі кожен з її компонентів [10, с. 133].

У науковій літературі єдиного, загально-визначеного поняття управління земельними ресурсами, як і у випадку з визначенням терміна самого управління не сформовано, але в рамках цього дослідження можна взяти за основу визначення, наведені науковцями. Окремо слід зазначити, що існує розмежування понять управління та регулювання.

Так, управління в галузі земельних відносин А.М. Мірошніченко визначає як діяльність з використанням владного примусу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель [11, с. 214].

О.С. Дорош, А.М. Третяк розглядають управління земельними ресурсами як систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на раціональне використання земель через ринкові земельні відносини, метою якого є забезпечення ефективного функціонування земельних ресурсів країни [12, с. 40].

Державне управління земельними ресурсами у правовому аспекті розглядають як діяльність державних органів із забезпечення раціонального використання та ефективною охорони земель на основі проведення організаційно-правових і адміністративно-управлінських заходів у поєднанні зі стиму-

лювальними заходами економічного характеру [13, с. 417].

А.П. Гетьман визначає його як організаційно-правову діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання в межах законодавства [14, с. 179].

О.М. Гайдаєнко, В.В. Горлачук, порівнюючи суть термінів "управління" і "регулювання", зазначають, що управління слід роз-

глядати як діяльність, спрямовану на досягнення кінцевої мети, а регулювання як систему організаційно-господарських, правових, соціально-економічних, екологічних та інших заходів, здатних відповідно реагувати на зміни, які відбуваються в навколишньому середовищі, з метою досягнення поставленої мети (рис. 1.3). Ці терміни не тотожні, але їх потрібно розглядати як цілісність, що утворює нову якість на основі емерджентної взаємодії якостей частин [15].

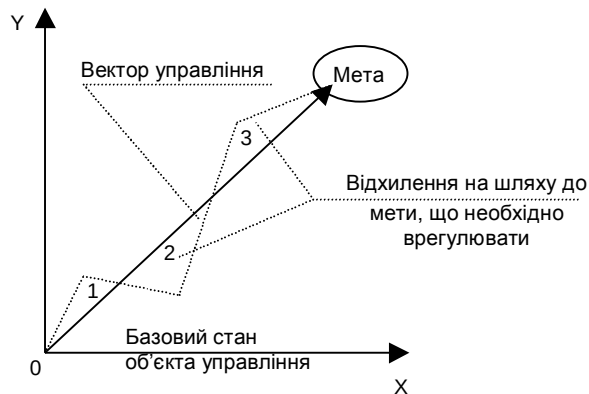


Рис 1.3. Схематичне зображення процесу регулювання

Система управління земельними ресурсами складається з таких елементів (рис. 1.4):

- а) суб'єкт управління (система, що управляє);
- б) управлінський процес;
- в) об'єкт управління.

Суб'єкти управління поділяються на суб'єкти, що здійснюють:

- державне управління – здійснюється державними органами загальної та спеціальної компетенції, поширюється на всі землі в межах визначеної території

незалежно від категорії земель і суб'єктів права на земельну ділянку;

- відомче (галузеве) управління землями – здійснюється міністерствами, комітетами, службами, не залежить від територіального розміщення земель;
- місцеве управління – здійснюється органами місцевого самоврядування;
- внутрішньогосподарське управління – здійснюють безпосередньо власники та користувачі земельних ділянок.



Рис. 1.4. Елементи системи управління земельними ресурсами

Процес управління є усвідомленою та цілеспрямованою діяльністю, пов'язаною з реалізацією повноважень суб'єктів управління з розроблення й упровадження державно-управлінських рішень чи послідовного здійснення управлінського циклу (планування, організація, мотивація, контроль), яка впливає на зміну суспільних процесів і явищ, наближаючи їх до бажаного стану згідно з визначеними цілями [16, с. 10].

Об'єктом управління є земельні ресурси країни. Терміни земля та земельні ресурси, вживаються в досить широкому розумінні.

Ознайомлення з науковою літературою в галузі природничих, економічних наук, управління та права свідчить, що загальноприйняте, універсальне розуміння цих понять відсутнє.

Відсутність конкретики призводить до виникнення певних розбіжностей при розгляді земельних ресурсів як об'єкта управління.

Земля визначається як засіб виробництва, необхідна матеріальна передумова процесу праці, один з найголовніших речовинних факторів, створених самою природою,

що не має ціни. У сільському і лісовому господарстві – головний засіб виробництва [1].

Земля є найголовнішою частиною навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами, а також просторовим базисом для розташування усіх галузей народного господарства [17].

У Конституції України [18] і Земельному кодексі України [19] відсутнє фіксоване значення поняття землі та земельних ресурсів.

Вживається декілька визначень:

- основне національне багатство;
- об'єкт права власності та користування;
- земля;
- земельна ділянка;
- об'єкт земельних відносин.

При класифікації земельного фонду під землями розуміють генетично самостійні ділянки верхньої, найбільш активної частини суші, що є основним засобом виробництва в лісовому та сільському господарстві, з характерною їм природно-господарською якістю, яка визначає призначення і використання земель, а також заходи їх охорони й окультурення [20].

Зрозуміло, що в різних галузях виробництва їх використання є неоднаковим і має різне значення в процесі їхнього функціонування. У промисловості, транспорті, будівництві земельні ресурси є лише територіальною, просторовою базою і тому основна увага приділяється площі земельних ділянок, їхньому рельєфу, віддаленості від джерел постачання сировини та центрів реалізації продукції, наявності комунікацій. У добувній промисловості значення земельних

ресурсів зростає, оскільки, крім територіальної бази, в їхніх надрах сконцентровані всі корисні копалини. І надзвичайно велике, незамінне значення мають земельні ресурси, складовою та невід'ємною частиною яких є ґрунти, у сільському та лісовому господарстві.

З огляду на вищенаведене саме терміни “земля” і “земельні ресурси”, необхідно було б розглядати як окремі елементи, що є не допустимим з огляду на єдність об'єкта управління, тому виникає необхідність сформулювати єдине, універсальне поняття, яке буде прийнято за базове при визначенні об'єкта управління в системі управління земельними ресурсами.

Таким може бути визначення земельних ресурсів як усіх земель на поверхні земної кулі з водним і повітряним простором над ними та розташованими під ними надрами, що характеризуються територіальним розташуванням, рельєфом, кліматом, складом ґрунтів, які виконують певні функції.

Залежно від напрямку використання, можна подати такі функції землі у вигляді:

- 1) головного засобу виробництва;
- 2) засобу виробництва, включаючи сировину й паливо;
- 3) природного ресурсу;
- 4) базису проживання;
- 5) базису виробництва;
- 6) об'єкта нерухомості;
- 7) об'єкта соціально-економічних зв'язків.

Узагальнюючи вищенаведене, можна скласти структурну схему системи управління земельними ресурсами (рис. 1.5).

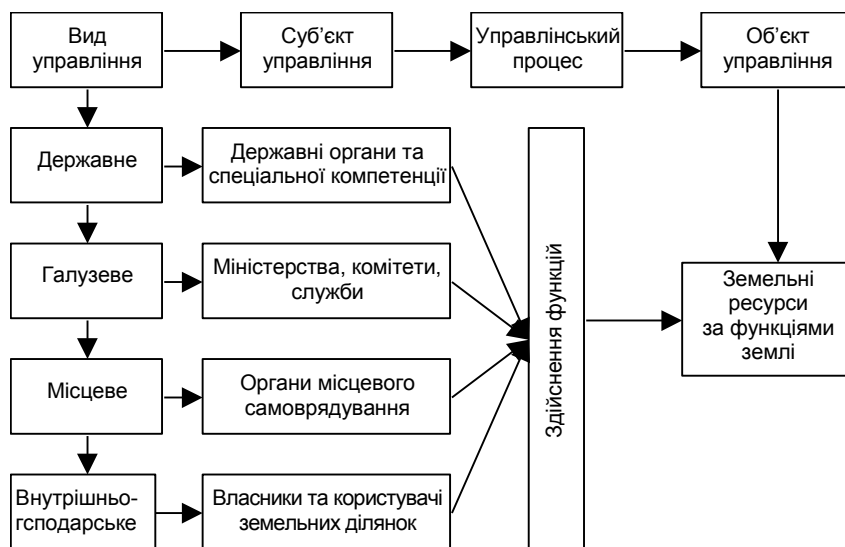


Рис. 1.5. Узагальнена структура системи управління земельними ресурсами

Рівень ґрунтової родючості непостійний і залежить від ряду соціально-економічних, технологічних та інших факторів. Так, у результаті впливу на землю людської праці на

основі природної родючості виникла рукотворна (тобто штучна) родючість. Коли два види родючості злилися в єдине ціле, окультурений людиною ґрунт став класичним

прикладом природно-антропогенного фактора.

Проте нераціональне використання землі може призвести до зниження цієї унікальної здатності, тому питання про охорону й організацію раціонального використання земель завжди лежить у площині інтересів суспільства. Суспільство зацікавлене в тому, щоб той, кому належить земля, організував її використання оптимальним способом.

З огляду на це мета управління земельними ресурсами має бути спрямована на збереження родючості землі, її раціональне (оптимальне) використання й охорону.

IV. Висновки

Таким чином, кожна система складається з елементів (підсистем), які, у свою чергу, можуть бути окремими системами, тому систему управління земельними ресурсами з позиції державного управління можна розглядати як підсистему державного управління, тобто підсистему, що управляє, в управлінській системі.

Земля була й залишається головним джерелом задоволення першорядних потреб людини, вона є найважливішою ланкою всіх виробничих процесів і тому має велике значення в житті людей. Життя людства немислиме без постійного використання земельних ресурсів як речовинного фактора й об'єкта суспільних відносин. Коли до землі приєднується людська праця (жива й уречевлена), вона не лише є засобом виробництва, залученим у систему сільсько- чи лісогосподарського виробництва, а виступає і як матеріальна умова, і як активний фактор – головний засіб виробництва. У цьому разі вона є і предметом праці, і безпосереднім засобом праці, оскільки володіє унікальною відмінною рисою – родючістю, тобто здатністю відтворювати рослини, забезпечуючи їх необхідними поживними речовинами.

Без соціальної спрямованості мета управління може викликати загострення соціальної ситуації. В умовах розвитку земельного ринку відбулася переорієнтація на врахування економічного аспекту, тобто досягнення максимального економічного ефекту, що найчастіше має вигляд максимуму грошових надходжень у бюджет і окупності витрат.

Сучасна мета управління земельними ресурсами має бути зорієнтована на максимум економічного ефекту при забезпеченні гарантованого соціального й екологічного рівня [12, с. 42].

Для досягнення своєї фундаментальної мети – збереження родючості землі, її раціонального використання й охорони з максимальним економічним ефектом від її використання – система державного управління земельними ресурсами повинна здійснюва-

ти ряд функцій, що виконують органи державної влади.

Список використаної літератури

1. Советский энциклопедический словарь / [гл. ред. А.М. Прохоров]. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 1600 с.
2. Аверьянов А.Н. Системное познание мира. Методологические проблемы / А.Н. Аверьянов. – М. : Политиздат, 1985. – 263 с.
3. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации : учеб. : в 2 т. / В.А. Козбаненко. – М. : Статус, 2002. – Т. 1. – 366 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
5. Райт Г. Державне управління / [Г. Райт ; пер. з англ. В. Івашко, О. Коваленко, С. Соколик]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
6. Бандурка А.М. Основы управления в органах внутренних дел / А.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1997. – С. 67–68.
7. Реформування державного управління в Україні: Проблеми і перспективи / [колектив авторів, за наук. ред. В.В. Цветкова]. – К. : Оріяни, 1998. – 362 с.
8. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
9. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – 2-е вид. доп. і переробл. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
10. Афанасьев В.Г. Системность и общество / В.Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980. – 368 с.
11. Мірошніченко А.М. Земельне право України : навч. посіб. / А.М. Мірошніченко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с.
12. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / А.М. Третяк, О.С. Дорош. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – 360 с.
13. Погребной А.А. Земельное право Украины : учеб. пособ. / А.А. Погребной, И.И. Каракаш. – К. : Истина, 2002. – С. 417.
14. Земельне право України : навч. посіб. / [М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін. ; за заг. ред. М.В. Шульги]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
15. Горлачук В.В. Теоретико-методологічні засади управління раціональним використанням / В.В. Горлачук, О.М. Гайдаєнко // Наукові праці : науково-методичний журнал МДГУ ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2007. – Т. 72. – Вип. 59. – С. 8–9.
16. Мерзляк А.В. Інформаційне забезпечення державного управління земельними ресурсами : монографія / А.В. Мерзляк,

- В.А. Боклаг. – Запоріжжя : КПУ, 2010. – 152 с.
17. ГОСТ 26640-85. Земли. Термины и определения от 01.01.1987 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v3453400-85>.
18. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1317099824889977>.
19. Земельний кодекс України № 2768-14 від 25.11.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1317099824889977>.
20. Магазинщиков Т.П. Земельный кадастр : підручник / Т.П. Магазинщиков. – Львів : Вища школа, 1980. – 450с.
-

Аксёнов О.В. Определение структуры системы управления земельными ресурсами

Статья посвящена определению структуры системы государственного управления земельными ресурсами и установлению современной цели управления земельными ресурсами.

Ключевые слова: государственное управление, система управления земельными ресурсами, земельный участок.

Aksenov O. Definition of structure of system by land resources government

Article is devoted to definition of structure of system of the government by ground resources and an establishment of the modern purpose of management by land resources.

Key words: state government, land administration system, plot.

УДК 332.871

Т.О. Безземельна

кандидат економічних наук, доцент

О.В. Заїкакандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯМ ТА РОЗВИТКОМ КОНДОМІНІУМІВ В УКРАЇНІ

У статті визначено проблеми державного управління створенням і функціонуванням кондомініумів, проаналізовано зарубіжний досвід організації управління комунальним господарством, окреслено напрями державного управління розвитком кондомініумів в Україні.

Ключові слова: об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, управлінські моделі організації роботи комунального комплексу, державне управління створенням і функціонуванням кондомініумів.

I. Вступ

Сучасний стан житлово-комунальної сфери набув особливої економічної та соціально-політичної гостроти і становить загрозу економічній безпеці України. Про це свідчать періодичні техногенні катастрофи, які щороку набувають дедалі загрозливіших масштабів. Критичний екологічний та санітарно-епідеміологічний стан житлово-комунальної сфери, на фоні якого відбувається щорічне зростання цін на житлово-комунальні послуги, сприяє подальшому зубожінню населення України. З кожним роком збільшується кількість будинків, що потребують капітального ремонту [1].

Провідна роль у реформуванні житлово-комунального господарства належить державі. Для все більшої кількості громадян особливої актуальності набуває питання створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (далі – ОСББ). Головні завдання ОСББ – це покращення утримання житлових будинків і прибудинкової території, сприяння отриманню якісних комунальних послуг, раціональне використання платежів мешканців, управління спільною власністю.

Проблеми та напрями реформування державного управління житлово-комунальним господарством розглядались у наукових працях таких авторів, як Н. Половинчак, О. Сергєєва, В. Лозицький, Н.В. Решетило та ін. Однак багато питань залишаються невивченими.

II. Постановка завдання

Метою дослідження є оцінювання умов створення та функціонування ОСББ в Україні та розгляд перспектив державного регулювання їх подальшого розвитку. Для до-

сягнення мети необхідно вирішити такі завдання:

- визначити проблеми державного управління функціонуванням ОСББ в Україні;
- розглянути зарубіжний досвід організації функціонування житлово-комунальної сфери;
- окреслити основні напрями державного управління розвитком ОСББ в Україні.

III. Результати

Історія виникнення ОСББ, для яких світова практика виробила спеціальний термін – “кондомініум” (від лат. *con* – спів; *dominium* – володіння), сягає часів Римської імперії. З того часу ця форма пройшла кілька етапів свого розвитку, вдосконалюючись відповідно до розвитку ринкових відносин у суспільстві. Об'єднання власників квартир (будинків) існують в Англії, Франції, США. Правова база створення ОСББ в Україні була закладена з прийняттям у липні 1992 р. Закону України “Про приватизацію державного житлового фонду” [2]. У 2001 р. прийнято Закон України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку” [3].

Житлово-комунальна реформа, спрямована передусім на створення ОСББ, має суттєві юридичні суперечності. Влада планує ухвалити новий Житловий кодекс – до тепер ми користуємося радянським. Новий житловий кодекс повинен врегульовувати питання щодо забезпечення реалізації права громадян на житло, управління житловим фондом, його утримання та збереження, правовідносини фізичних і юридичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в житловій сфері.

Поки що у проекті Житлового кодексу не запропоновано механізму реалізації права власності на багатоквартирні будинки як

цілісні майнові комплекси, що, окрім квартир, включають різноманітні технічні приміщення, комунікації та прибудинкову територію. Саме із цим діючі ОСББ на практиці мають проблеми. Часто наражаються на ситуацію, коли допоміжні приміщення хтось уже орендує або намагається забудувати частину прибудинкової території. У таких умовах ОСББ не можуть бути повноцінними власниками, їхні ресурсні можливості факто обмежені [1].

Станом на 1 січня 2011 р. в Україні налічувалося 12 037 ОСББ, які охоплювали 15,2% кількості будинків. Зокрема, у 2010 р. було засновано 1 704 ОСББ. З початку 2011 р. вже утворено 349 нових об'єднань. За станом на 1 березня, в Україні функціонує 12 386 ОСББ. Відповідно до програми реформування, до кінця 2014 р. заплановано створення 45 530 ОСББ, що охоплюватиме близько 70% багатоповерхового житлового фонду [4].

При створенні ОСББ діє фінансовий контроль та прозорість використання коштів. Проходить планування заходів з ремонту та модернізації будинку, прибудинкової території. Члени ОСББ можуть самостійно встановлювати внески за експлуатацію житла. Всі належні пільги та субсидії зі сплати квартплати та житлово-комунальних послуг для членів ОСББ зберігаються. ОСББ є неприбутковою організацією, у зв'язку із чим не платить податків на прибуток і ПДВ. Зникають також проблеми з отриманням необхідних довідок, оформленням документів на отримання субсидій, прийняттям документів на видачу паспортів, на реєстрацію (прописку) тощо. Голова ОСББ має право завіряти доручення на отримання пенсій, представлення інтересів тощо. Об'єднання має можливість отримати в довгострокове користування або власність прибудинкову територію, що є захистом від ущільнення забудови.

ОСББ самостійно встановлює заробітну плату обслуговувальному персоналу, включаючи голову об'єднання та бухгалтера, та контролює якість виконання робіт. Досвід роботи ОСББ у великих містах показав, що ті об'єднання, які мають високий рівень проплати за воду, газ, електроенергію від своїх споживачів, до 10% такої проплати залишають на потреби об'єднання. Проте в Україні відсутні державні спеціальні програми кредитування, які дали б змогу надавати ОСББ безпроцентні або пільгові кредити.

Маємо недостатній рівень обізнаності населення з вивчення нормативно-правових актів, які регулюють систему відносин між населенням і органами місцевого самоврядування щодо організації ОСББ. Проблемою є вдале обрання керівника й уміння прорахувати витрати. Також проблемою є

ще те, що, відповідно до чинного законодавства, до ОСББ мають передаватися будинки з капітальним ремонтом, але на практиці цього немає.

У світовій практиці виділяють три основні управлінські моделі організації роботи комунального комплексу, у яких безпосередньо відображено механізм фінансування: німецька (або північноєвропейська), французька й англійська. Тією чи іншою мірою всі вони були засновані на тому, що комунальна інфраструктура – це сфера відповідальності місцевої влади [8].

Відповідно до німецької моделі *Regiebetrieb* (економічно самостійне державне чи муніципальне підприємство), бюджетні установи, хоча і прямо підпорядковані муніципалітетам, зараз працюють в іншому режимі. Нині вони є підприємствами, які відділені від керівництва місцевих органів влади. Незважаючи на муніципальну підпорядкованість, симбіоз управління в цих установах відсутній.

Зокрема, у Німеччині муніципалітети створюють акціонерні товариства, які управляють водоканалами. Основні інженерні комунікації входять до статутного капіталу підприємства, тобто належать уже не місцевій владі, а підприємству. У таких акціонерних товариствах або 100% власності, або контрольний пакет акцій належить муніципалітету. Привабливість цієї схеми полягає в тому, що виникає чіткий механізм управління підприємством. Власник через наглядову раду, через загальноприйняті ринкові інститути управляє своїм майном.

У французькій моделі інфраструктура залишається в муніципальній власності, інженерна система водопостачання також належить муніципалітету. А працювати на водогінно-каналізаційних мережах може будь-який приватний оператор, який виграв конкурс. Муніципалітет формує конкурентне середовище у сфері управління своїм майном, конкуренцію не на ринку, але для його розвитку. Вкладені в розвиток інфраструктури гроші концесіонер повертає за рахунок узгодженої містом тарифної політики. Контракт укладають, як правило, на тривалий термін – 20–25 років.

Англійський, радикальніший, шлях полягає в тому, що комунальні структури перебудовують у приватній власності. Усі водоканали в містах Великої Британії в результаті приватизації належать одній із семи приватних фірм. Вплив регіональної влади, проте, зберігається, тому що це локальні монополісти і їхню діяльність регулюють з урахуванням завдань регіонального розвитку. Якщо провести порівняння цих варіантів розвитку, то для України прийнятна друга модель (табл. 1).

**Порівняльна характеристика управлінських
моделей організації роботи комунального комплексу**

Вид моделі	Характеристика	Переваги	Недоліки
Німецька	Комунальні підприємства є акціонерними підприємствами, основний пакет акцій яких або всі 100% належить муніципалітету	1. Чіткий механізм управління підприємством. 2. Соціальна спрямованість	1. Не дає припливу додаткових інвестицій. 2. Орієнтована не на реальний бізнес. 3. Політичні ризики. 4. Відсутність формування ефективного приватного менеджменту
Французька (найбільш поширена)	Муніципальна власність на інженерні інфраструктурні об'єкти й управління цими об'єктами на контрактних умовах бізнесом	1. Муніципалітет формує конкурентне середовище у сфері управління своїм майном. 2. Можливість застосування концесійних схем. 3. Приплив приватних інвестиційних ресурсів у галузь	1. Ускладнення механізму управління підприємством. 2. Ризик належної культури договірних відносин. 3. Ризик у ціноутворенні та тарифному регулюванні
Англійська	Повна приватизація, коли комунальні об'єкти переходять у повну власність приватних компаній	1. Галузь розвивається за законами ринку. 2. Приплив приватних інвестиційних ресурсів у галузь	1. Ризик належної культури договірних відносин. 2. Несоціально спрямована система управління

Недолік першої управлінської моделі в тому, що вона орієнтована не на реальний бізнес. Звичайно, це краще, ніж унітарні підприємства: вона вписує муніципальні акціонерні товариства в єдине правове середовище, створює інструменти управління ними, створює систему відносин між владою і цими акціонерними товариствами через інститути ради директорів, через управляючих акціонерів тощо. Але "німецька" модель не вирішує ключового завдання – формування ефективного приватного менеджменту, тому що в будь-якому випадку всі політичні ризики, пов'язані з впливом муніципалітету на цей бізнес, зберігаються. Таким чином, ця форма організації орієнтована на бюджетне фінансування. Перша модель у застосуванні для України в сучасних умовах неможлива, оскільки вимагає великого бюджетного потенціалу країни.

Друга модель, пов'язана із закріпленням власності за органами місцевого самоврядування та із залученням приватного бізнесу для управління цією власністю. Ця модель вимагає дуже розвинутого правового середовища та культури взаємин між публічним характером надання послуг та інтересами приватного бізнесу. Таким чином органи місцевої влади формують конкурентне середовище у сфері управління своїм майном.

Сьогодні держава стимулює створення ОСББ, роз'яснює й агітує, а вже з 2015 р. збирається зробити такі об'єднання обов'язковими [4]. Експерти з домоуправління свідчать: для успішного функціонування ОСББ потрібно, щоб у будинку була ініціативна група і кваліфікований голова правління. Сьогодні багато в кого існує думка, що з цією роботою впорається будь-який пенсіонер. Проте управління житловим будинком вимагає необхідної кваліфікації персоналу, знання особливостей експлуатації будівлі, внут-

рішньобудинкових комунікацій, навиків ведення технічної та фінансової документації.

З метою прискорення формування ОСББ органам державної влади та місцевого самоврядування необхідно:

- забезпечити надання практичної та методичної допомоги ініціаторам створення об'єднань: консультації, приміщення для проведення зборів, допомога в оформленні документів та реєстрації ОСББ;
- гарантувати виконання капітального ремонту будинку перед передачею на баланс ОСББ;
- створити спеціальні фонди фінансової допомоги при створенні ОСББ – на закупівлю обладнання, меблів, оргтехніки, виготовлення печаток, штампів і бланків, сплату заробітної платні керівництву ОСББ протягом перших 3–6 місяців;
- розробити та затвердити державну програму підготовки та перепідготовки керівників ОСББ;
- передбачити обов'язкове фінансування з місцевих бюджетів курсів підготовки керівників ОСББ.

IV. Висновки

1. До основних проблем державного управління створенням і функціонуванням ОСББ в Україні можна віднести: відсутність механізму реалізації права власності на багатоквартирні будинки як цілісні майнові комплекси; відсутність державної спеціальної програми кредитування ОСББ; недостатній рівень обізнаності населення щодо нормативно-правових актів, які регулюють систему відносин між населенням та органами місцевого самоврядування щодо організації ОСББ; неспроможність влади забезпечити передання до ОСББ будинків з капітальним ремонтом, відсутність державного регулювання підготовки фахівців з управління ОСББ відповідної кваліфікації.

2. У результаті проведеного порівняння основних характеристик управлінських моделей організації роботи комунального комплексу визначено, що більш доречною для України є французька модель, яка пов'язана із закріпленням власності за органами місцевого самоврядування та із залученням приватного бізнесу для управління цією власністю. Однак ця модель вимагає дуже розвинутого правового середовища та культури взаємин між публічним характером надання послуг та інтересами приватного бізнесу.

3. З метою прискорення формування ОСББ органам державної влади і місцевого самоврядування необхідно: забезпечити надання практичної та методичної допомоги ініціаторам створення об'єднань; гарантувати виконання капітального ремонту будинку перед передачею на баланс ОСББ; створити спеціальні фонди фінансової допомоги при створенні ОСББ; розробити та затвердити державну програму підготовки та перепідготовки керівників ОСББ; передбачити обов'язкове фінансування з місцевих бюджетів курсів підготовки керівників ОСББ.

Список використаної літератури

1. Половинчак Н. Реформування житлово-комунальної галузі: зарубіжний досвід й українські реалії [Електронний ресурс] / Н. Половинчак. – Режим доступу: http://ukrbizn.com/vlast_biznes/70-reformuvannya-zhitlovo-komunalnoyi-galuz-zarubzhniy-dosvd-y-ukrayinsk-realyi.html/ 6-07-2011.
2. Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України № 2482-XII від 19.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 524.
3. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : Закон України № 2866-III від 29.11.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>.
4. Сергєєва О. ОСББ з іншого погляду [Електронний ресурс] / О. Сергєєва. – Режим доступу: <http://podolyanin.com.ua/community/3317/13-05-2011>.
5. Лозицький В. Деякі правові та організаційні аспекти діяльності об'єднань співвласників багатоквартирного будинку [Електронний ресурс] / В. Лозицький. – Режим доступу: <http://politiko.ua/blogpost28480>.
6. Лєгіт Л. ОСББ – власники будинків чи проблем? [Електронний ресурс] / Л. Лєгіт. – Режим доступу: http://chortkiv.te.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=745&Itemid=5/15:12:2008.
7. Решетило Н.В. Шляхи вдосконалення механізму функціонування житлово-комунальної сфери (зарубіжний досвід) / Н.В. Решетило ; Луцький державний технічний університет.
8. Глух М.В. Правові основи фінансування комунального господарства : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук. Спеціальність : 12.00.07 [Електронний ресурс] / М.В. Глух. – Київ, 2008. – Режим доступу: <http://adminpravo.com.ua/index.php/2010-04-13-14-05-13/146-2010-09-29-12-40-13/1959-31----->.html.
9. Орлова М.О. Формування конкурентного середовища у сфері управління комунальним комплексом [Електронний ресурс] / М.О. Орлова. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/prvse/2010_4/34.pdf.

Безземельная Т.А., Заика Е.В. Государственное управление функционированием и развитием кондоминиумов в Украине

В статье выявлены проблемы государственного управления созданием и функционированием кондоминиумов, проанализирован зарубежный опыт организации управления коммунальным хозяйством, очерчены направления государственного управления развитием кондоминиумов в Украине.

Ключевые слова: объединение совладельцев многоквартирных домов, управленческие модели организации работы коммунального комплекса, создание и функционирование кондоминиумов.

Bezzemelna T., Zaika O. The state administration of functioning and development of condominiums in Ukraine

In the article the problems of the state administration of creation and functioning condominiums are certain, the oversea experience of organization of management by the communal economy is analyzed, the directions of the state administration by condominiums' development are outlined.

Key words: condominiums, administrative models of organization of communal complex's work, creations and functioning of condominiums.

УДК 35.332.7

В.А. Боклагкандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ФОРМУВАННЯ
ТА РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ**

Розглянуто зарубіжний досвід щодо напрямів земельної політики в питаннях збереження сільськогосподарського земельного фонду при ринковому обороті землі; досліджено процес формування та розвитку земельного ринку як складової державної політики; обґрунтовано необхідність удосконалення інституційної бази щодо регулювання ринку земель шляхом прийняття Закону України "Про ринок землі".

Ключові слова: ринок землі, ринкова економіка, земельні ресурси, земельні відносини, державна політика, земельна реформа.

I. Вступ

Наявність ефективного ринку в Україні останніми роками набуває дедалі більшого значення. Прозорість і врегульованість земельних відносин стають гострою проблемою для всього суспільства. Відсутність реальних правових, економічних і організаційних механізмів стримує розвиток ринку земель, що негативно впливає на стан економіки країни в цілому.

Земля – основне багатство держави. Відтак, саме держава повинна забезпечити створення такого правового поля, яке дало б змогу отримувати максимальну користь від використання землі всіма суб'єктами земельних відносин.

Питанням формування та розвитку ринку земель в Україні присвячені праці таких вчених: Д.І. Бабміндри, А.О. Варламова, А.С. Даниленка, Д.С. Добряка, А.Г. Мартина, А.В. Мерзляк, А.М. Третьяка, О.І. Шапоренко. Однак на сьогодні глибокого вивчення проблеми земельного ринку не спостерігається. Дискусійними залишаються питання правового забезпечення та розвитку ринкових земельних відносин в Україні, а також визначення механізмів регулювання ринкового обороту речових прав на земельні ділянки.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження процесу формування земельного ринку як складової державної політики та обґрунтування необхідності вдосконалення інституційної бази щодо регулювання ринку земель шляхом прийняття Закону України "Про ринок землі", при цьому розглянуто зарубіжний досвід щодо напрямів земельної політики в питаннях збереження сільськогосподарського земельного фонду при ринковому обороті землі.

III. Результати

Земля являє собою один з найважливіших елементів національного багатства країни й посідає особливе місце в житті будь-якого суспільства. З географічної точки зору це просторовий базис перебування людей; у політичному сенсі – це територія, на якій державою формується певна правова система; в економічній сфері – це головний засіб виробництва в сільському господарстві й основа для розміщення та розвитку всіх інших галузей економіки.

Значна суспільна роль землі забезпечує задоволення великого спектра потреб людини: фізіологічних, екологічної безпеки, психологічних, соціальних, виробничих. Це пояснюється специфічними споживчими властивостями землі. До них відносять: багатоцільове використання (як простору для соціально-економічного розвитку, засобу праці, предмета праці); неможливість переміщення в просторі, обмеженість; відсутність альтернативних варіантів заміни іншими ресурсами; збереження натурально-речової форми протягом всього періоду використання та невикористання (незастосовно поняття фізичного зносу); земля може виступати як невід'ємна частина будівлі, споруди, а також як самостійний окремий об'єкт; різна товарність, що означає наявність деяких обмежень її комерційного обороту [4].

Ринок землі є важливим сегментом ринкової економіки та забезпечує реалізацію відносин між його об'єктами. Особливий статус землі в економіці країни та її властивості визначають цілий ряд специфічних особливостей цього ринку [2]:

- величина та характер попиту і пропозиції земельних ділянок зумовлені політичною системою суспільства, географічними, історичними факторами, станом

- інфраструктури та рівнем розвитку регіону в цілому;
- земля – це дар природи, а не результат людської праці, що дає змогу говорити про ірраціональність її вартості;
 - землі диференційовані за якістю (природною родючістю) і місцезнаходженням. Додаткові вкладення праці та капіталу дають змогу економічно покращити родючість і отримати велику віддачу від землі, що можливо практично на будь-яких ділянках;
 - обмеженість пропозиції земельних ресурсів посилюється відносинами приватної власності. В умовах ринку землевласники прагнуть не продавати свої земельні ділянки, а надавати їх в оренду для отримання стабільного прибутку. Тому для продажу пропонується незначна частина земельного фонду, що не є адекватною реакцією на попит, який збільшується;
 - операції на ринку землі потребують обов'язкової державної реєстрації та складного юридичного оформлення. Це сприяє значній присутності держави в процесах регулювання ринку;
 - специфіка ринку землі проявляється в тому, що крім покупця на ньому досить активну роль відіграють професійні посередники.

Земельний ринок завжди є складовою державної та регіональної політики, що суттєво коректує ціноутворення на землю і можливість зміни її власників. В Україні на сьогодні становлення земельного ринку тільки починається і, можливо, щоб прискорити його розвиток, щоб земельний ринок став дійсно земельним, необхідно враховувати в державній політиці специфіку землі як об'єкта нерухомості. Радикальна земельна реформа в Україні передбачає формування інституту права власності на землю з правом її вільної купівлі-продажу. Сучасне корумповане середовище на всіх рівнях ієрархічної владної структури є сприятливим підґрунтям для створення “дикого” ринку землі, де скупівля землі для її накопичення (консервації) і спекуляції стає домінантним у системі земельних відносин і призводить до формування в Україні класу великих землевласників, що, у свою чергу, створить додаткові перепони соціально-економічному відродженню країни.

Держава прагне бачити ефективного земельного власника, що забезпечить раціональне використання земельних ресурсів і бюджетні надходження. Власники та користувачі землі отримують можливість вкладати капітал у земельні ділянки, збільшувати свої прибутки. У сучасних умовах розвитку економіки в Україні великого значення набуває земельна реформа, включення землі у

сферу товарно-грошових відносин. Ринковий оборот землі по своїй суті виступає формою реалізації приватної власності на землю. Виникнення земельного обороту, захист власності та можливість передачі прав на землю впливають на ефективність використання земель [4].

Можна констатувати, що на сьогодні в Україні створено передумови для формування ринку землі. Так, за період земельної реформи в Україні ухвалено низку законодавчих актів, які заклали основи правового поля для функціонування земельного ринку. Основоположним з них є Земельний кодекс України, прийнятий у жовтні 2001 р. Ця сфера діяльності регулюється майже 30-ма законодавчими актами, в тому числі законами України (“Про державний земельний кадастр”, “Про оцінку земель”, “Про особисте селянське господарство”, “Про землеустрій”, “Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)”, “Про охорону земель”), Указами Президента, а також постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Разом з тим, запровадження повноцінного ринку сільськогосподарських земель, що мало б стати логічним завершенням земельної реформи в країні, постійно відкладається. На нашу думку, це свідчить про наявність суттєвих об'єктивних чинників, насамперед – інституційного характеру, які не дають підстав очікувати ефективно соціально справедливої дії цього ринку.

На жаль, розвиток українського ринку земель відбувається без відповідного закону, тобто державне регулювання землевикористання й охорони сільськогосподарських земель в Україні не має інституційної бази. Прийняття Закону України “Про ринок земель” насамперед є необхідністю для збереження сільгоспугідь в умовах зростання урбанізації й індустріалізації, масової житлової забудови сільської місцевості. Земля, виведена із сільськогосподарського обороту, коштує набагато дорожче, ніж у сільському господарстві.

Нині на землі житлової та громадської забудови не поширюється мораторій на купівлю-продаж. У зв'язку із цим, ділянки для індивідуального житлового будівництва користуються значним попитом серед населення, тоді як землі сільськогосподарського призначення майже не мають цінності. Як це не дивно, але ще на початку минулого століття за землю боролися задля її сільськогосподарського використання. Зараз попит є хіба що на ті землі, які знаходяться поблизу великих населених пунктів. Такі землі, незважаючи на мораторій, все-таки продаються завдяки наявним механізмам зміни цільового призначення. Так форму-

ється тіньовий ринок землі і, як наслідок, ціна землі утворюється в умовах обмеженої пропозиції, незадоволеного попиту, відсутності конкуренції та прозорої оцінки, яку може дати тільки ринок [3].

Зрозуміло, що за таких умов ринок землі не може розпочати свій розвиток. Потрібен вільний обіг земельних ділянок незалежно від їх цільового призначення, доступ до них усіх без винятку суб'єктів економіки та конкурентні засади набуття власності. Звичайно, без участі держави тут не обійтись. Світовий досвід свідчить, що регулювання державою земельного ринку зведе до мінімуму зловживання на ньому. Держава повинна всебічно контролювати рух землі, наприклад, використовуючи досвід Німеччини, де всі угоди щодо відчуження сільськогосподарських угідь здійснюються за спеціальним дозволом. Тут законодавчо закріплено переважне право купівлі сільськогосподарських земель орендарями та особами, які проживають недалеко від ділянки, що продається, та тими жителями, для яких сільськогосподарська діяльність є основною. Тут важливо те, що якщо люди купують значно віддалені землі і ведуть на них діяльність, то таку ініціативу треба підтримувати [1].

Якби не було державного контролю над ринком землі, то йшов би дуже швидкий процес переведення сільгоспугідь на не-сільськогосподарські цілі з відповідним, україн негативним впливом на сільськогосподарське виробництво. За рахунок дії ринкового механізму обмежити цей процес під тиском попиту й різниці в цінах неможливо, тому необхідне державне регулювання ринку землі.

Можна виділити два підходи до його здійснення – адміністративний і економічний (в основному через систему податків). Як правило, вони застосовуються в комбінації. Природно, що в кожній державі склалася своя система державного регулювання, яка є невід'ємним елементом земельної політики.

У більшості розвинутих країн застосовується практика зонування та планування земель, регулювання використання та землевідведення з існуванням відповідного законодавства, спрямованого насамперед на обмеження виведення земель із сільськогосподарського обороту та їх оптимізацію. Продаж чи інша передача сільгоспугідь на несільськогосподарські цілі майже скрізь вимагає спеціального дозволу й у багатьох випадках жорстко лімітується.

На рівні держави в цілому формується земельна політика збереження сільськогосподарського земельного фонду. На регіональному рівні складаються землевпорядні карти й зони землекористування, плани трансформації угідь, ув'язування загальнодержавної земельної політики з регіональ-

ними умовами. Картування земель на місцевості, відведення земель, дотримання правил з оптимізації та захисту сільгоспугідь здійснюються на районному рівні. Такий механізм поділу відповідальності створює умови для проведення єдиної земельної політики. Один з її інструментів – картування земель з точним позначенням можливості використання тієї чи іншої ділянки і прив'язки цих карт до місцевості.

У Данії існує закон, відповідно до якого визначені різні види користування землею й особливо виділені сільськогосподарські землі, які не можна використовувати ні під житлові, ні під промислові забудови. У кожному конкретному випадку для зведення несільськогосподарських будинків чи зміни характеру використання землі має бути отримано особливий дозвіл. Однак сільськогосподарські будівлі можуть зводитися без усяких дозволів.

У Франції з 36 тис. комун (тобто низових адміністративних одиниць), у 18 тис. уже проведено картування та виділені сільськогосподарські зони, де дозволяється лише зведення сільськогосподарських споруд. В інших комунах ще немає таких карт, але й там діє загальнодержавне регулювання, що обмежує будівельні роботи на сільгоспугідях.

Законодавство Великобританії забороняє самовільну зміну характеру землекористування, і по кожному такому випадку потрібен спеціальний дозвіл. Держава намагається обмежити переведення сільгоспугідь на інші цілі, зокрема на житлові, оскільки в країні широко розвинуто проживання в сільській місцевості населення, не зайнятого в сільському господарстві.

У Німеччині підтримують традиційного сільськогосподарського виробника і збереження за ним його земель. При цьому під виробником розуміється селянське чи фермерське господарство сільського типу, орієнтоване на ретельну обробку ґрунту й утримання обмеженого поголів'я худоби, щоб не порушувати екологічний баланс. У цілому сільське господарство розглядається як один з основних факторів екологічної безпеки країни. Федеральний і земельний акти різко обмежують можливості переведення сільгоспугідь на інші види використання.

У США існує не ієрархічний, а функціональний поділ відповідальності за земельну політику. Федеральні влади – міністерство сільського господарства і міністерство внутрішніх справ (власне кажучи, міністерства природних ресурсів) – відповідальні за державні землі, загальнодержавну політику з охорони земель, ґрунтів і вод. Саме по собі законодавство контрольного характеру з охорони сільськогосподарських угідь від не-

сільськогосподарського використання перебуває у віданні окремих штатів.

У Японії існує законодавство про зонування з поділом території на сільськогосподарські та несільськогосподарські землі, причому в принципі заборонено переведення земель із сільськогосподарських у несільськогосподарські. Ці зони є ніби резерваціями тільки для сільського господарства й охоплюють 5 млн га. Однак і в несільськогосподарських зонах частина земель використовується під сільськогосподарське виробництво, але тут влада має право давати дозвіл на їх переведення на несільськогосподарське використання [6].

На жаль, в Україні поки що відсутнє законодавство про зонування земель за цільовим використанням. Більше того, Закон України "Про ринок земель", який готується, не передбачає чіткої процедури та правил оптимізації сільськогосподарського використання та регулювання обороту сільськогосподарських земель. Стаття 29 "Особливі вимоги щодо обороту земель сільськогосподарського призначення" проекту Закону України "Про ринок земель" передбачає, що оборот повинен здійснюватися з дотриманням таких вимог [7]:

- забезпечення використання земельних ділянок за їх цільовим призначенням;
- дотримання вимог закону щодо переважного права суб'єктів ринку на придбання земель сільськогосподарського призначення;
- створення умов для оптимізації сільськогосподарського землекористування.

Впорядкування законодавства сприятиме розробці управлінських рішень щодо підвищення ефективності використання земель та впорядкування земельних відносин, прогнозуванню функціонування ринку земель, забезпеченню прозорості їх обороту і стимулюватиме конкуренцію. Крім того, обов'язковою умовою цивілізованого ринку землі є ведення державного земельного кадастру та моніторингу земель. Поки система земельного кадастру залишається незавершеною. Частина земельних ділянок не може виступати об'єктами кадастрового обліку, оскільки ці земельні ресурси не розмежовані за рівнями власності й залишаються у віданні держави. Крім того, земельні частки (паї) на сільськогосподарських землях, які залишились у вигляді часток, фізично не виділені на місцевості, а відповідно, не можуть виступати об'єктами кадастрового обліку та реєстрації. Кадастрова вартість об'єктів економічно недостатньо обґрунтована, оскільки в основному орієнтована на технічні та юридичні характеристики.

Надзвичайно важливим є проведення робіт з інвентаризації земель на всій території України. Адже ці роботи ще не завер-

шено, а побудувати цивілізовані земельні відносини без повномасштабної бази даних про об'єкт відносин неможливо. Очевидно, цей процес гальмується через недостатнє фінансування, але потрібно якнайшвидше дізнатися, скільки в нас земель державної власності, резерву, запасу, скільки розпайовано, приватизовано. Адже за умов, коли ні в податкових, ні в інших компетентних органів немає інформації про реального землекористувача, не можуть відбуватися своєчасні та повні відрахування податку на землекористування. Саме податкові зобов'язання на майно і земельні ресурси можуть стати стимулом ефективного використання землі [2].

IV. Висновки

Для розвитку потенціалу земельних ресурсів в Україні необхідно комплексно вирішувати питання формування державної земельної політики, щодо розвитку земельного ринку. На нашу думку, у першу чергу необхідно створити правовий простір на ринку землі, систему захисту прав власності для забезпечення економічної безпеки країни та створення привабливого середовища для інвестицій, у тому числі іноземних.

Держава повинна не тільки вести облік земельних ресурсів, але й нести відповідальність за стан земель, контролювати їх використання й охорону. Стабільність цільового використання земель, збереження, перш за все, сільськогосподарських земель, недопущення їх необґрунтованого переведення в не менш ефективні форми використання покликані забезпечувати продовольчу програму країни. Для вирішення таких проблем необхідно враховувати ринкову політику розвинутих країн, досвід яких свідчить, що регулювання державою земельного ринку зведе до мінімуму зловживання на ньому.

Цілеспрямована комплексна земельна політика держави сприяє закріпленню ринкових відносин в Україні, стабільності економічного розвитку, підвищенню конкурентоспроможності економіки.

Список використаної літератури

1. Бабміндра Д.І. Трансформація існуючих і формування нових землекористувань на екологічних засадах / Д.І. Бабміндра // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 1. – С. 46–50.
2. Буздалов І.В. Земельна реформа: погляд крізь призму задуму / І.В. Буздалов // Питання економіки. – 2008. – № 10. – С. 126–138.
3. Сланкова Л.Н. Земельные отношения: проблемы землепользования и землеустройства / Л.Н. Сланкова // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – № 11. – С. 243–256.
4. Мерзляк А.В. Інформаційне забезпечення державного управління земельними

-
- | | |
|--|--|
| <p>ресурсами України / А.В. Мерзляк, В.А. Боклаг. – Запоріжжя : КПУ, 2010. – 152 с.</p> <p>5. Тітова Н.Г. Ринок земель і його роль в підвищенні конкурентоздатності економіки / Н.Г. Тітова // Економічні науки. – 2010. – № 3. – С. 612–615.</p> <p>6. Третяк А.М. Наукові основи трансформації землекористування в ринкових умо-</p> | <p>вах / А.М. Третяк // Матеріали круглого столу. Землевпорядний вісник. – 2010. – № 1. – С. 9–15.</p> <p>7. Проект Закону “Про ринок земель” від 19.07.2011 р. № 9001-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.</p> |
|--|--|
-

Боклаг В.А. Государственная политика в отношении формирования и развития рынка земель в Украине

Рассмотрен зарубежный опыт относительно направлений земельной политики в вопросах сохранения сельскохозяйственного земельного фонда при рыночном обороте земли; исследован процесс формирования и развития земельного рынка как составляющей государственной политики; обоснована необходимость совершенствования институциональной базы по регулированию рынка земель путем принятия Закона Украины “О рынке земли”.

Ключевые слова: рынок земли, рыночная экономика, земельные ресурсы, земельные отношения, государственная политика, земельная реформа.

Boklag V. State policy formation and development of land market in Ukraine

Considered foreign experience on areas of land policy on the preservation of agricultural land fund at market turnover of land; investigated the formation of the land market as a component of public policy, the necessity of improving the institutional framework for regulation of the land by the Law of Ukraine “On Land Market”.

Key words: land market, market economics, land resources, land relations, public policy, land reform.

УДК 351:004(477)

О.П. Воробйовамолодший науковий співробітник відділу педагогіки і психології вищої освіти
Інституту вищої освіти НАПН України

ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО БІЗНЕСУ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

У межах цієї статті здійснено аналіз запровадження електронного бізнесу в європейських країнах, охарактеризовано основні проблеми щодо його розвитку, розроблено ефективні механізми їх запобігання та розв'язання, обґрунтовано доцільність створення спеціальних організаційно-управлінських структур для подальшого розвитку електронного бізнесу.

Ключові слова: електронний бізнес, глобальна електронна комерція, вільний електронний простір, суспільний розвиток.

I. Вступ

Структурно-функціональні зміни в економіці, які відбулися завдяки розвитку інформаційно-комунікативних технологій, призвели до розвитку міжнародного електронного бізнесу. На сучасному етапі актуальною є розробка певних управлінських рішень щодо організації електронних ринків і розширення приватного та державного електронного підприємництва; створення електронних систем у сфері митної діяльності; проведення електронних державних закупівель; розробка і реалізація національних і міжнародних програм розвитку інтернет-економіки, електронного бізнесу та економіки знань.

Найбільшого розроблення проблема розвитку електронного бізнесу набуває у зарубіжній науці, де вперше було чітко конкретизовано основні методологічні принципи його запровадження. Окремі аспекти розгляду цієї проблеми виступали предметом дослідження в працях таких вчених, як Т. Геблер, Д. Кліланд, К. Лефор, Д. Ллойд, Л. Лукайдес, Дж. Меттерсон, Д. Метьюз, Н. Моргантау, Ч. Моррісон, Д. Осборн, П. Плас-трік, Г. Саймон, Д. Смітбург, С. Хіндмуур.

У сфері міжнародного електронного бізнесу варто розглянути вплив держави на стан розвитку правової бази, ступінь її інтеграції, участь у міжнародних організаціях та інших фінансових установах. А також вплив сфери міжнародного співробітництва на загальний стан світового електронного бізнесу та на якість його розвитку. Саме цей аспект потребує подальшого дослідження в межах вітчизняних державноуправлінських підходів і ґрунтовного вивчення зарубіжного досвіду його розроблення.

II. Постановка завдання

Мета статті – на основі аналізу досвіду впровадження електронного бізнесу в євро-

пейських країнах визначити механізми запобігання та подолання проблем щодо його розвитку. Досягнення цієї мети зумовлює вирішення таких завдань: проаналізувати нормативно-правове забезпечення розвитку електронного бізнесу, визначити основні проблеми щодо його впровадження та розвитку, розробити ефективні механізми запобігання та подолання відповідних проблем, обґрунтувати доцільність створення спеціальних організаційно-управлінських структур розвитку електронного бізнесу, які успішно функціонують у європейських країнах.

III. Результати

Розглянемо діяльність органів державної влади щодо впровадження електронного бізнесу на прикладі країн, які не входять у першу двадцятку за розвитком електронного бізнесу.

Греція посідає 80-те місце зі 155 країн, у яких є сприятливі можливості для ведення бізнесу, та 121-ше місце як країна зі сприятливими можливостями для створення нового бізнесу [6]. У країні існують певні бар'єри для ведення комерційної діяльності: бюрократія, затягування процедури реєстрації нової компанії, суперечності в законодавстві, корупція. Але, незважаючи на ці перепони, активно пропагується та практикується впровадження в життя інформаційно-комунікативних технологій. У Греції в Міністерстві економіки і фінансів існує посада Секретаря з Інформаційного Суспільства. У 2001 р. було створено Національний Комітет з електронної комерції, але за весь час роботи не було видано жодного документа практичного змісту [6]. Тому у 2004 р. було створено Міжурядовий координаційний комітет і вже у 2005 р. було опубліковано огляд стану сектору електронної комерції у Греції, проаналізовано причини відставання за 10 років. Комітетом розроблено та запроваджено проєкт "Цифрової стратегії на 2006–2013 рр.",

також створено проект “Цифровий прорив до підвищення продуктивності та покращення якості життя” [6]. Він включає в себе два основні напрями:

- покращення продуктивності діяльності комерційних компаній через використання інформаційно-комунікативних технологій та нових знань;
- покращення якості життя через впровадження інформаційно-комунікативних технологій.

Кожний напрям має шість пунктів та 65 практичних дій щодо реалізації: впровадження та застосування інформаційно-комунікативних технологій, прийняття нормативно-правових актів про електронну комерцію відповідно до законодавства Євросоюзу, підтримка інформаційно-комунікативних технологій як основи електронної комерції, підтримка підприємницької діяльності малого та середнього бізнесу, покращення добробуту населення та розвиток електронних послуг для населення.

Також у липні 2004 р. створено Інформаційну Наглядну Раду, основним завданням якої є визначення впливу інформаційно-комунікативних технологій на життєдіяльність суспільства [6]. Її діяльність визнано найкращою на рівні Євросоюзу. Секретаріатом промисловості Міністерства розвитку ініційовано “Форум з електронної комерції”. Участь в обговореннях проблем розвитку електронної комерції в Греції взяли представники уряду, провідні вчені, комерційні компанії та користувачі Інтернету. Було створено 35 робочих груп з такої проблематики:

- Національна програма закупівлі;
- надання електронних послуг торговими палатами;
- фінансування урядом інвестиційних проєктів електронної комерції;
- проектування та розробка міських цифрових комп’ютерних мереж (високошвидкісне оптично-волоконне кільце) у 65 муніципалітетах;
- фінансування досліджень і розробок у сфері електронної комерції;
- надання послуг органами державної влади через мережу Інтернет (оподаткування он-лайн, поліція он-лайн);
- впровадження цифрових послуг муніципалітетів по всій країні [6].

Треба також зазначити, що в Греції діє два великих електронних ринки із загальним оборотом у декілька мільярдів євро [7].

Цікавим у цьому аспекті також є досвід запровадження електронного бізнесу в Словацькій Республіці, яка приєдналась до Євросоюзу у 2004 р. та прийняла зобов’язання створити бізнес-середовище, сприятливе для розвитку електронної комерції. Використання інформаційно-комунікативних техно-

логій є інструментом для досягнення цих цілей. Інформатизація суспільства є основним завданням для ефективного функціонування електронної комерції.

У Словаччині Закон “Про електронну комерцію” був прийнятий у лютому 2004 р. Координують роботу щодо впровадження електронної комерції Міністерство економіки та Міністерство транспорту, пошти та телекомунікацій. Урядом було схвалено “План дій”, який охоплює 56 сфер діяльності, але, як зазначено у звіті Міністерства транспорту, пошти та телекомунікацій, лише у 16 сферах було досягнуто успіху. Це сталося через відсутність сконцентрованих зусиль щодо просування цієї ідеї в широкі маси споживачів і підвищення уваги до розуміння електронної комерції. У країні дуже низька комп’ютерна грамотність, за статистикою 95% словаків ніколи не робили покупок он-лайн, а 3,1% – декілька разів [5]. Тому основною проблемою для впровадження електронного бізнесу у Словаччині є цифрова нерівність. Однак, незважаючи на це, країна робить відчутні кроки щодо розвитку в цьому напрямі: створено Національний центр електронної комерції, за відсутності Міністерства інформатики запроваджено посаду Спеціального уповноваженого з питань інформаційного суспільства. Створено Словацький діловий реєстр і Кадастр підприємств, які працюють у мережі. Відповідно до цього проголошено такі основні напрями розвитку електронного бізнесу:

- стимулювання створення інфраструктури електронної комерції, використання електронного підпису та інформаційно-комунікативних технологій органами державної влади (податкові декларації подаються он-лайн);
- стимулювання впровадження електронної комерції для середніх та малих підприємств;
- започатковано науково-дослідну програму “Аналіз ділового середовища та бар’єри для електронної комерції” [3].

Діяльність органів державної влади Словаччини щодо впровадження та розвитку електронної комерції, включає такі основні концептуальні прийоми та механізми.

1. Розвиток людських ресурсів. Ініціювання проведення тренінгів, освітніх програм, семінарів; надання консультаційних послуг; підтримка малого та великого бізнесу шляхом надання консультацій та проведення тренінгів.

2. Цільове привертання уваги. Створення спеціального тематичного порталу; проведення семінарів, круглих столів, які організовує Словацька асоціація електронної комерції за участю представників державних органів влади та громадськості.

3. Інноваційна діяльність:

- фінансування науково-дослідної діяльності (надання грантів на придбання інноваційних технологій та впровадження системи контролю якості управління);
- державні закупівлі (проект про державні електронні закупівлі знаходиться на першій стадії розгляду в парламенті);
- субвенції (надання субвенцій та державні інноваційні програми).

4. Просування інформаційно-комунікативних технологій для малого та середнього бізнесу. Завдання покладено на Національну агенцію розвитку малих та середніх підприємств [5].

5. Законодавство: прийнято закони “Про електронну комерцію”, “Про електронний підпис”, “Про електронні комунікації”, “Про захист особистих даних”, “Про захист авторських прав”, “Про вільний доступ до інформації” [7].

Таким чином, можна зробити висновок, що основною проблемою розвитку електронної комерції у Словаччині є непоінформованість широких кіл населення про можливості та переваги, які надає впровадження інформаційно-комунікативних технологій у комерційну діяльність.

Відповідно до логіки розгляду цієї проблематики також варто звернути увагу на досвід запровадження електронного бізнесу в Іспанії. Його розвиток всіляко підтримується урядом та Європейським Регіональним фондом розвитку. Саме завдяки фінансовим впливам Фонду в країні відбувається розвиток як інформаційного суспільства, так і електронної комерції. Ці фінансові ресурси вкладаються у розвиток певної сфери діяльності на п'ять років [1].

Урядом Іспанії затверджено план дій щодо поширення електронної комерції на 2001–2010 рр., основні завдання якого такі:

- стимулювання використання електронної комерції малими та середніми підприємствами;
- проведення тренінгів та навчальних семінарів щодо використання інформаційно-комунікативних технологій;
- поширення успішного досвіду діяльності компаній у сфері електронної комерції;
- надання прямих кредитів компаніям, які роблять інвестиції у розвиток інформаційно-комунікативних технологій;
- надання податкових пільг компаніям, які роблять інвестиції у розвиток інформаційно-комунікативних технологій [7].

В Іспанії діє програма “ARTEPYME”, яка фінансується урядом та Європейським Регіональним фондом розвитку для малих та середніх підприємств.

Цією програмою фінансуються проекти в чотирьох напрямках:

- поширення можливостей електронної комерції для малих і середніх підприємств;
- проведення техніко-економічного обґрунтування інвестиційних проектів;
- поширення успішного досвіду в електронній комерції;
- надання допомоги у впровадженні проектів [6].

З 2001 до 2010 рр. профінансовано 524 проекти, сума загальних інвестицій становить 130 млн євро. За перший рік діяльності програми кількість учасників збільшилась у 2,7 рази, що свідчить про пожвавлення інтересу до сфери електронної комерції. Відповідно до цього у 2004 р. було затверджено державну програму розвитку “Avanz@” на 2006–2010 рр. [6], основним завданням якої є огляд ситуації на ринку електронної комерції та можливість її покращення відповідно до провідних країн Євросоюзу в цій сфері.

Однак і досі лишається невирішеним блок проблемних питань, щодо упровадження електронного бізнесу в Іспанії. До них можна віднести:

- цифрову нерівність між регіонами;
- труднощі у сприйнятті нових інформаційно-комунікативних технологій;
- відсутність фінансових і технічних ресурсів у малих підприємствах, що стримує впровадження електронної комерції [6].

Особливий інтерес у контексті цього аналізу становить досвід Нідерландів, які традиційно вважаються прогресивною орієнтованою країною. У 2000 р. витрати на розвиток інформаційно-комунікативних технологій становили 0,27% ВВП (середній показник Євросоюзу становить 0,3%). У країні дуже поширено інтерактивне спілкування між органами державної влади та компаніями, громадянами. У 2003 р. державні установи надавали 65% послуг за допомогою інформаційно-комунікативних технологій, у країнах Євросоюзу цей показник становив 45%, а у 2004 р. відповідно 70 та 72%. У 2008 р. він становив 87%, а у 2010 р. – 92% надання електронних послуг [5].

Основні напрями запровадження електронного бізнесу, які декларує уряд:

- створення єдиного центру збору даних;
- електронна ідентифікація;
- швидкісний Інтернет;
- безпека та надійність мереж;
- створення інформаційно-комунікативних технологій для середнього та малого бізнесу.

На пострадянському просторі лідером у запровадженні послуг електронного бізнесу й досі лишається Естонія, що становить особливий практико-прикладний інтерес. Це

також зумовлено тим, що Естонія нині очолює список користувачів Інтернету в Центральній і Східній Європі. Своїм політичним курсом та інноваційними ініціативами естонський уряд допомагає компаніям зробити сектор інформаційних технологій одним із тих, що стрімко зростають. Крім політики загальної інфраструктури, уряд гарантує розвиток законодавчої бази. Прийнятий у березні 2000 р. Закон "Про цифровий підпис" надав можливість продовжити трансформацію способів ведення бізнесу в цій країні. Щороку, і це вже протягом понад десятиліття, уряд Естонії інвестує один відсоток національного бюджету на розвиток інформаційно-комунікативних технологій.

В Естонії відкрито центри для громадського доступу до мережі Інтернет. Навіть у районах зі слабшою інфраструктурою кожен громадянин має доступ до мережі, по всій країні відкрито понад сімсот центрів доступу. Надзвичайно активно інформаційно-комунікативні технології використовуються органами державної влади Естонії. Дуже часто на рівні міністерств проводять інтерактивні наради та засідання. У 2004 р. 76% громадян Естонії подали свою податкову декларацію через Інтернет [2].

Узагальнюючи досвід реалізації електронного бізнесу в європейських країнах, слід відзначити, що він започатковувався у 1990-х рр., коли активно почав розвиватися ринок Інтернет-послуг. Саме це дало поштовх не тільки для ведення бізнесу в мережі, але й створення та розвитку систем державних е-закупівель. На законодавчому рівні, а саме директивами ЄС, було закріплено декілька форм проведення таких е-торгів, серед яких створення електронних торгових майданчиків, ведення електронних каталогів тощо. Хоча директиви не внесли потрібної конкретики в організацію та методику проведення е-закупівель, за цей період стали очевидними переваги електронного способу над традиційними "паперовим". Серед них, у першу чергу, експерти виділяють нижчі закупівельні ціни та зниження операційних витрат, прискорення процесу закупівель шляхом автоматизації в управлінні процесом е-закупівель.

Черговий законодавчий крок був зроблений навесні 2004 р. із прийняттям двох нових директив ЄС – 2004/17/ЄС (координує процедури закупівель установ, що діють у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах) та 2004/18/ЄС (координує процедури з проведення тендерів на закупівлю товарів, робіт і послуг). Саме вони внесли довгоочікувану деталізацію та конкретику в діяльність у сфері е-закупівель та ввели методики їх проведення для країн ЄС. Цими документами було введено по-

няття електронної системи інформування ринку про торги та закріплювались на законодавчому рівні дві нові форми їх проведення – електронні аукціони й динамічні системи закупівель.

За оцінками закордонних експертів, ці документи є певною консолідацією попередніх директив ЄС до двох нових. Вони вважаються компромісними, зокрема стосовно необов'язкового використання нових методів ведення е-торгів для країн Європейського Союзу. Водночас є декілька принципових вимог до постачальників товарів і послуг, у тому числі максимальне скорочення часу від оголошення про тендер до розробки самого проекту. Із моменту підписання цих директив держави ЄС мають два роки для їх упровадження в національне законодавство, а саме до кінця січня 2006 р. На сьогодні 14 країн ЄС визначилися, що нові директиви будуть введені в середині 2005 р. Сім держав введуть їх у 2006 р., та дві – ще не прийняли рішення [2].

На західноєвропейському просторі перше місце серед країн з найбільш розвинутою системою е-комерції посідає Данія. У цій державі нові директиви впровадження електронного бізнесу набули чинності на початку 2005 р. У тому самому році була підписана угода, яка з 1 лютого 2005 р. надала право громадянам і бізнес-структурам звертатися до органів влади за допомогою методів електронного врядування.

Однією з проблем залишається відсутність єдиної інтегрованої системи, яка б об'єднувала весь процес проведення е-торгів – від розміщення оголошення про тендер, ведення електронної документації до проведення оплат. Але наявність цих проблем не заважає успішно проводити е-аукціони у сфері державних закупівель.

Великобританія в переліку країн з найбільш розвинутими системами е-комерції посідає одну з перших позицій. Головною запорукою реалізації електронної системи державних закупівель у країні є наявність ринку, якому довіряє уряд. Значною мірою це свідчить про ефективність запровадження державноуправлінської практики у сприянні та розвитку електронного бізнесу. Підтвердженням цього є те, що щорічно уряд Великобританії виділяє 22 млн євро на закупівлю товарів і послуг, частина з яких витрачається через електронну систему державних закупівель. Саме завдяки проведенню е-торгів уряд країни економить 12% від загальної суми, виділеної на е-закупівлі. Загалом Великобританія – одна з країн ЄС із успішним досвідом проведення е-аукціонів на державному рівні в таких сферах, як енергетика, закупівля медичного, технічного й телекомунікаційного обладнання, продуктів споживання.

Третє місце серед держав Європейського Союзу, які мають успішний досвід запровадження та розвитку електронного бізнесу, посідає Швеція. Перші спроби ведення комерції через Інтернет у цій країні припадають на 1996–1997 рр. Тоді працювала складна електронна система е-закупівель, яка потребувала спеціального програмного забезпечення та застосування технічних ресурсів. Це могли собі дозволити лише великі компанії, які мали кваліфіковані кадри та достатні фінансові ресурси. Тоді склалася ситуація, за якої доступ до інформації було обмежено. Це стало на заваді реальній конкуренції.

На сьогодні головним принципом ведення е-закупівель у Швеції залишається подальше вдосконалення платформи для надання сервісів. Тут іде мова про доступність безкоштовної послуги надання всієї інформації про торги на спеціальному веб-порталі – від їх оголошення до детальної інформації стосовно підготовки та проведення тощо. Головним завданням стало забезпечення максимального доступу до цієї інформації всіх зацікавлених постачальників і замовників товарів чи послуг. У цьому плані співпраця приватного та державного секторів дасть можливість узагальнити набутий досвід, визначити власний шлях розвитку е-комерції у країні.

IV. Висновки

Таким чином, можна констатувати, що держави, які й досі не стимулюють розвитку електронного бізнесу та створення основ цифрової економіки, і не виробили в цих питаннях національної стратегії з участю всіх зацікавлених сторін (приватного сектора, громадянського суспільства), ризикують залишитися світовими аутсайдерами щодо економічних і геополітичних засад.

Для попередження та подолання проблем розвитку електронного бізнесу в Україні потрібно забезпечити відповідне норматив-

но-правове регулювання, узгоджене з міжнародним законодавством, а також створити спеціальні організаційно-управлінських структури, відповідальні за розвиток як інформаційного суспільства, так і електронної комерції.

Також, важливою є розробка Україною своєї національної стратегії в галузі електронного бізнесу, яка враховувала б інтереси всіх залучених в цей процес сторін і дала б можливість займати чітку позицію при обговоренні проблем електронного бізнесу на міжнародній арені. Саме цей аспект і потребує детального дослідження і закладає перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Список використаної літератури

1. Штрик А.А. Барьеры для развития электронных правительств в Европе / А.А. Штрик // Информационные технологии. – М. : Новые технологии, 2007. – № 8. – С. 13–15.
2. Ascenso J. E-Business and telecommunication networks / J. Ascenso. – Dordrecht : Springer, 2006. – 249 p.
3. CRIS Campaign Issue Paper. The Information Society: A Sceptical View // Polity. – Geneva, 2009. – 163 p.
4. David P. The Dynamo and the Computer: An Historical Perspective on the Modern Productivity Paradox / P. David // American Economic Review (Papers and Proceedings). – N. Y., 1999. – № 80:2. – P. 355–361.
5. Eastern Europe E-Commerce Report 2009. – yStats. com GmbH & Co. KG, 2010. – 110 p.
6. E-commerce and Development Report, 2009: Overview // UNCTAD. – New York ; Geneva : UN, 2008. – 220 p.
7. Global Internet and E-Commerce Trends 2010. – yStats. com GmbH & Co. KG, 2010. – 251 p.

Воробьева О.П. Опыт внедрения электронного бизнеса в европейских странах

В рамках данной статьи проведен анализ внедрения электронного бизнеса в европейских странах, охарактеризованы основные проблемы его развития, разработаны эффективные механизмы их предупреждения и решения, обоснована целесообразность создания специальных организационно-управленческих структур для дальнейшего развития электронного бизнеса.

Ключевые слова: электронный бизнес, глобальная электронная коммерция, свободное электронное пространство, общественное развитие.

Vorobyova O. Experience of e-business in European countries

Implementation of e-business in European countries was analysed and the main problems of its development was described in the article. Effective mechanisms for these problems prevention and decision were developed. The expediency of special organizational and administrative structures creation for the further development of e-business was substantiated.

Key words: e-business, global e-commerce, electronic free space, social development.

УДК 35:336.761

О.В. Кіктенкокандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БІРЖОВОГО РИНКУ**

У статті визначено й обґрунтовано основні напрями державного регулювання біржового ринку країни. Зокрема проаналізовано нормативне забезпечення розвитку та діяльності бірж. Визначено комплекс заходів державного регулювання фондового ринку й особливості біржового механізму.

Ключові слова: біржові механізми, фактори, державне регулювання, біржа, процеси, фондовий ринок, світовий розвиток, інфраструктура, державне управління.

I. Вступ

Розбудова цивілізованого фондового ринку є фактором інформаційної відкритості та прозорості. Створення інформаційної прозорості та відкритості фондового ринку, сприяння адаптації національного ринку цінних паперів до міжнародних стандартів забезпечується розкриттям емітентами цінних паперів інформації щодо фінансово-господарської діяльності, перспектив розвитку біржових механізмів за умови усунення проявів дискримінації суб'єктів фондового ринку.

Світовий досвід, зокрема держав з ринковою економікою, свідчить, що оптимальним є мінімальне державне втручання в діяльність бірж, що обмежується забезпеченням біржової торгівлі законодавчою базою. Це дає змогу відпрацювати та встановити єдині правила для всіх суб'єктів господарювання, які беруть участь в економічних відносинах. Державний контроль біржової діяльності має базуватись на дотриманні принципів суспільної корисності, гласності та відкритості біржових торгів, довіри, саморегулювання, гарантії прав учасників біржової торгівлі. Це сприяє залученню капіталу та підтримці довіри до фондового ринку.

Розглядаючи фактори, які перешкоджають виходу наших підприємств на біржовий ринок, відзначимо такі: по-перше, незнання біржових механізмів; по-друге, реальні гарантії придбання товарів на біржових торгах, тобто відсутність гарантованого біржового товару як такого. Оскільки біржова торгівля вимагає значної концентрації попиту та пропозиції, то біржові товари повинні відповідати таким характеристикам, як масовість, можливість стандартизації, замінність, вільне ціноутворення. По-третє, законодавча база, що регулює біржові відносини в нашій державі.

На цьому етапі фондовий ринок України працює в умовах закритості та непрозорості, що насамперед є ознаками структурних диспропорцій у його функціонуванні. Дослідженням цієї проблеми займалися багато вчених, таких як З. Ватаманюк, І. Ключников, М. Назарчук, Є. Невмержицький, Н. Росс, В. Федосов та багато інших.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати основні напрями державного регулювання біржового ринку країни та особливості біржового механізму.

III. Результати

Процеси фондового ринку покликані забезпечувати можливість реалізації економічних інтересів суб'єктів економіки, сприяти координації всіх їхніх економічних дій, допомагати їм інтегруватись у світовий економічний та фінансовий простір. Інфраструктура може розглядатися у двох вимірах: по-перше, враховуючи забезпечувальну роль фінансів щодо економіки, у їх розумінні як вихідних, основоположних і домінуючих складових економічної інфраструктури, по-друге – як сукупність різних елементів, що забезпечують функціонування фінансів як суспільного інституту в організаційному їх наповненні [1, с. 122].

Законодавчого та регуляторного середовища держави, не сформовані ні тактичні, ні стратегічні засади державної політики у цій сфері. Орган, який би здійснював координацію, контроль та організаційне забезпечення системи біржової торгівлі, відсутній. Біржовий ринок у нашій державі все ще не структурований вертикально (на спотовий та ф'ючерсний). До того ж, він не структурований горизонтально. До цих пір немає взаємодії між біржовим і позабіржовим товарними ринками. Це дає системі змогу розвиватися стихійно, в режимі безконтрольності.

Для того, щоб створити сьогодні реальну систему торгів на біржі, потрібно мати не

тільки відповідне законодавство, а й можливість залучити інвестиції для створення торгової системи, що відповідає світовим стандартам, упровадження платформ, системи розрахунково-клірингових операцій, програмного забезпечення.

Розглядаючи перспективи успішної торгівлі на біржі, потрібні конкретні біржові товари й обсяги продажів, потрібна інформаційна система, що забезпечує процеси продажів і клірингу. Сьогодні в нас немає реального біржового товару, яким можна торгувати на біржі. Продавці готові торгувати на нашій товарно-сировинній біржі будь-яким біржовим товаром, але виробник, по-перше, не розуміє ні що таке біржа, ні вигоду, яку він буде мати від цієї торгівлі. Тобто, не вистачає інформаційно-просвітницької роботи. Тому більшість наших підприємців у це просто не вірять [1, с. 150].

Інвестиції люблять стабільне середовище, чітко визначені правила гри. Негативними чинниками в цій ситуації є також відсутність матеріально-технічної бази, кадрового забезпечення, низькі обсяги біржової торгівлі. А головне, нестабільність державної політики розвитку біржового ринку. З 1 лютого 2011 р. набула чинності урядова Постанова № 1254 від 13.12.2010 р. "Про деякі питання укладання та реєстрації зовнішньоекономічних контрактів". У документі вказується, що послуги з укладання та реєстрації зовнішньоекономічних контрактів на експорт сільськогосподарської продукції буде надавати Аграрна біржа, створена Кабінетом Міністрів ще в 2005 р., що призведе до монополії аграрного експорту. Існує й ризик стримування розвитку експортних операцій в Україні. Потрібно не створювати нові біржі або наділяти особливими повноваженнями яку-небудь одну з них. Необхідно відпрацьовувати схеми роботи діючих бірж, працювати над удосконаленням їх механізму, робити їх більш доступними та відкритими.

Товаровиробник може продати свій товар за реальною ринковою ціною завдяки системі біржової торгівлі. Торгівля на біржі надає можливість як товаровиробникам, так і посередникам хеджувати свої ризики. Ринку такий механізм дає прогнозованість і стабільність, адже його учасники мають цінні орієнтири на тривалий час, що допомагає будувати зважену виробничу політику, планувати своє виробництво прогнозуванням ситуації на ринку. Біржовий ринок вимагає прозорості.

Виходячи з аналізу кризових явищ на світовому ринку і прогнозу розвитку фондового ринку України, в середньостроковій перспективі необхідно проведення докорінних перетворень на організаційному ринку цінних паперів, вжиття цілого комплексу заходів з метою розв'язання актуальних проблем ро-

звитку біржового ринку, забезпечення провідної ролі на фондовому ринку та в процесах інвестування економіки країни.

На нашу думку, необхідно зазначити комплекс заходів стабілізації фондового ринку: створення умов для залучення ліквідних цінних паперів і концентрації угод із цінними паперами на фондових біржах; формування чіткої та стабільної системи гарантій прав інвесторів і власників; запровадження цілісної й оптимально структурованої системи обліку прав власності.

З метою приведення українських стандартів до міжнародних, які використовуються на ринку цінних паперів і реалізації принципів відкритості інформації щодо стану ринку цінних паперів. Крім річних звітів емітенти цінних паперів повинні надавати й оприлюднювати особливу інформацію, тобто інформацію про зміни в господарській діяльності, що відбулися і впливають на вартість цінних паперів чи розмір доходу за ними. До таких змін законодавством віднесено: зміни прав на цінні папери; зміни в персональному складі службових осіб; зміни в регулюванні біржової діяльності з боку держави; початок дій щодо санації; реорганізація або припинення діяльності; знищення не менш ніж на 10% майна внаслідок надзвичайних обставин; подання позову до емітента на суму, що перевищує 10% статутного капіталу; одержання кредиту чи емісія цінних паперів на суму, що перевищує 50% статутного капіталу. Розв'язання проблем домінантного процесу фондового ринку потребує докорінного перегляду діяльності біржового ринку й розробки на цій основі нових відповідних законодавчих і нормативно-правових актів [2, с. 345].

Незважаючи на позитивні тенденції фондового ринку, ще існує ціла низка проблем його розвитку та функціонування, основними з яких є: низький рівень капіталізації національного фондового ринку; нерозробленість організаційних і фінансових механізмів, дія яких має забезпечувати прозоре та справедливе ціноутворення; відсутність ефективного механізму захисту прав інвесторів, складність процедур реструктуризації; незначна інтеграція національного фондового ринку до міжнародних ринків капіталу; другорядна роль біржового сегмента фондового ринку; недосконалий рівень інфраструктури вітчизняного фондового ринку [4].

Зазвичай зниження інфляції – це позитивний момент, однак зараз багато учасників ринку сприймають зниження інфляції як знак того, що Європа може зануритися в рецесію. Найбільша порція позитиву була отримана ринком із сектору роздрібних продажів США. Міжнародна Рада Торговельних Центрів повідомила, що продажі зросли більш ніж на 5% порівняно з тим самим періодом

за минулий рік. Аналітики очікують поліпшення саме цих даних і за січень у цілому.

З негативного можна відзначити зміну рекомендації з боку інвестиційної групи Дженні Капітал щодо паперів MasterCard і Visa з "купувати" на "нейтральний". Після зниження рекомендації MasterCard втратила більше 3% на досить пристойному обсязі та пірнула нижче 50-денної середньої ковзної вперше, починаючи з жовтня минулого року. Visa пережила зниження рекомендації краще свого конкурента. Акція впала менше ніж на 2% на середньому обсязі та поки залишається вище 50-днювання.

Для вирішення проблем, що виникли, пропонується така система заходів державного регулювання фондового ринку:

- суттєве розширення пропозиції цінних паперів з високими інвестиційними характеристиками;
- модернізація депозитарної системи України;
- удосконалення державного саморегулювання на ринку цінних паперів;
- формування сприятливого податкового клімату для учасників фондового ринку;
- удосконалення й оптимізація режиму валютного регулювання операцій із цінними паперами в Україні;
- консолідація біржової системи фондового ринку через забезпечення умов для здійснення публічних первинних розміщень пайових і боргових цінних паперів на фондових біржах з одночасним унесенням їх до лістингу.

Біржовий механізм забезпечує підкріплення кожного контракту "товарною масою", що виключає можливість махінацій. Для закордонних виробників можливість страхування цінових ризиків, отримання доступу до кредитних ресурсів і подальшого сталого розвитку існує завдяки торгівлі ф'ючерсними й опціонними контрактами. Цьому сприяє високорозвинутий біржовий ринок, дієве та системне законодавство. Відсутність цих чинників в Україні не дає можливості торгувати ф'ючерсними контрактами: спочатку необхідно побудувати систему спотових і форвардних контрактів [2, с. 360].

На біржах у Чикаго, Нью-Йорку, Лондоні неможливе шахрайство, оскільки для участі ти повинен внести гарантійний депозит "у живих грошах", "показати", скільки ти можеш купити термінових контрактів. Для цього існують певні фільтри – гарантовані депозити тощо, тобто чітко розроблені правила, контрольовані спеціальною службою контролю над порушеннями біржі з боку держави, тобто Комісією з регулювання товарного ринку. За допущені порушення брокерські фірми позбавляють ліцензії та, відповідно, права роботи на біржах у майбутньому [3, с. 87–92].

Існує такий фільтр, як застава, що полягає у фільтрації надійності та відповідності документації для учасників. Вже на цьому етапі починаються труднощі та махінації, щоб не платити заставу, чи то сплачувати її в меншому розмірі. Якщо раптом учасник зшахрує, то втратить заставу, і до наступних торгів не буде допущений. І таких фільтрів декілька. Вони й забезпечують надійну роботу Універсальної товарно-сировинної біржі в рамках законодавства, а своїми правилами проведення торгів ми відсікаємо можливих несумлінних учасників біржових торгів і аукціонів. На жаль, в Україні поки немає такого механізму. Але на окремих біржах відпрацювали свої правила торгів та налаштували роботу так, що відфільтровують можливих шахраїв. Тобто створили кілька фільтрів, через які пропускають учасників торгів, перевіряючи їх, так би мовити, "на добропорядність".

На наш погляд, державним органом з регулювання біржового ринку повинна бути Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, адже товарні деривативи є похідними цінними паперами. Так, згідно зі ст. 7 Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР [4], основними завданнями Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку є: формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування ринку цінних паперів та їх похідних в Україні, сприяння адаптації національного ринку цінних паперів до міжнародних стандартів; координатія діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринку цінних паперів та їх похідних.

Досить вагомим і позитивним на шляху до євроінтеграції України з точки зору економічного вдосконалення біржового механізму було прийняття Указу Президента України "Про затвердження Концепції становлення та розвитку фінансового ринку України на 2006–2010 роки" [5]. Саме економічного, оскільки нормативно-законодавча база ще не узгоджена з цією концепцією. Проте впровадження концепції залишилось поза увагою. Її інтеграційне спрямування простежується, в основному, в тому, що правові норми європейського законодавства, що визначають стандарти функціонування регульованих ринків, мають бути належно вивчені та імplementовані в законодавство України. Тому необхідним є сприяння держави на централізованих засадах виникненню та функціонуванню регульованих ринків похідних фінансових інструментів (деривативів) як біржових ринків товарно-сировинних ресурсів.

Також слід розробити нові нормативні та вдосконалити чинні законодавчі акти, які

врегулюють діяльність товарної біржі з укладання форвардних, ф'ючерських угод і опціонів, розрахунково-клірингових установ, системи гарантій, в умовах обслуговування угод спотового аграрного ринку, створення умов для функціонування біржової інфраструктури (біржові склади, інформаційні й електронні торговельні системи тощо).

IV. Висновки

Таким чином, у межах цієї статті розглянуті фактори, направлені на розширення біржового ринку за рахунок прозорого ринку, реальних ринкових відносин, прогнозовану рентабельність інвестиційних фондів. Фонд державного майна України відібрав для роботи 14 бірж, які виграли відповідний тендер і мають право продавати відчужуване майно державних і казенних підприємств. Біржовий механізм повинен забезпечувати надання повного комплексу послуг і забезпечувати перехід прав власності від продавця до покупця. І саме якісний продукт забезпечує успіх як продавця, так і покупця для вступу в права власності й управління тим чи іншим майном, товаром. Необхідно створити сприятливі умови для залучення інвестицій й успішної торгівлі на біржовому ринку відповідно до світових стандартів торгової системи; забезпечити на сучасному етапі розвитку ринкової економіки пріоритетність державного регулювання механізму біржової діяльності, удосконалити інституційне забезпечення, розвиток інфраструктури для ефективного взаємодії з міжнародними організаціями щодо тенденцій зростання фондового ринку України.

Першочерговим завданням є створення державного органу з питань біржового ринку. Цей регулятивний державний орган має вирішувати питання координації біржового ринку та сприяти організації загальнонаціо-

нального й регіонального фінансового обігу як ключового механізму визначення цін на стратегічні товари. Проте таке важливе питання неможливо вирішити зусиллями окремих суб'єктів ринку, воно має розв'язуватися комплексно, на загальнодержавному рівні, оскільки Україна вже отримала статус ринкової економіки. Здійснювана інституціалізація, як основна ланка єдиної державної політики адаптації вітчизняного законодавства до норм європейського фінансового права, сприятиме піднесенню позитивного інвестиційного іміджу України. Отже, враховуючи історичний досвід та незважаючи на всі перешкоди, організований ринок біржової торгівлі України перебуває на етапі формування необхідних елементів біржового механізму.

Список використаної літератури

1. Ключников И.К. Фондовые биржи: вводный курс / И.К. Ключников, О.А. Молчанова. – М.: Финансы и статистика: ИНФРА-М, 2009. – 200 с.
2. Росс Н. Секреты выдающихся инвесторов: советы от Баффета, Грэхема, Фишера, Прайса и Темплтона, как разбогатеть на финансовом рынке / Никки Росс. – М.: Вільямс, 2009. – 416 с.
3. Міщук Г.Ю. Державне регулювання розвитку біржового товарного ринку / Г.Ю. Міщук // Економіка АПК. – 2005. – № 1. – С. 87–92.
4. Закон України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР.
5. Указ Президента України "Про затвердження Концепції становлення та розвитку фінансового ринку України на 2006–2010 роки" від 24.11.2005 р. № 1648.

Киктенко О.В. Государственное регулирование биржевого рынка

В статье определены и обоснованы основные направления государственного регулирования биржевого рынка страны. В частности проанализировано нормативное обеспечение развития и деятельности бирж. Определен комплекс мер государственного регулирования фондового рынка и особенности биржевого механизма.

Ключевые слова: биржевые механизмы, факторы, государственное регулирование, биржа, процессы, фондовый рынок, мировое развитие, инфраструктура, государственное управление.

Kiktenko O. State regulation of the stock market

The article defined and the major directions of state regulation of the exchange market. In particular, analysis of normative development and business exchanges. Defined measures of state regulation of securities markets and especially the exchange mechanism.

Key words: exchange mechanisms, factors, government regulation, stock exchange, processes, stock market, global development, infrastructure, public administration.

УДК 330.322

А.І. Куліковкандидат наук з державного управління
Буковинський державний фінансово-економічний університет**ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ПАРТНЕРСТВА
МІЖ ДЕРЖАВОЮ І ПІДПРИЄМНИЦЬКИМИ СТРУКТУРАМИ**

У статті автором досліджуються фактори становлення та розвитку державно-приватного партнерства, особливості інвестиційної складової такого партнерства, обсяги приватних інвестицій у дорожню сферу, тенденції розвитку державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, бізнес, влада, інвестиції, бюджетні кошти, економіка, інфраструктура.

I. Вступ

Основною метою будь-якого суспільства є збільшення споживчих благ. Відповідне і важливе значення для цього має будь-який сектор економіки. Водночас істотну роль при цьому відіграє держава, яка різною мірою і в різних формах, але постійно бере участь в економічних процесах у рамках усього національного господарства, в галузях, регіонах, в окремих суб'єктах господарювання, проявляючи свою активність у податковій, борговій політиці, зовнішньоекономічній діяльності, організації контролю та виконанні своїх зобов'язань перед населенням країни. Проте найбільш мобільним сегментом ринку в частині надання послуг населенню, у тому числі й пов'язаних з виконанням державою своїх зобов'язань перед громадянами країни, є підприємницькі структури.

II. Постановка завдання

Дослідити передумови виникнення партнерства між державою і підприємницькими структурами.

III. Результати

Вагомий внесок у дослідження проблем державно-приватного партнерства в Україні зробили О. Бордун, Б. Данилишин, Б. Додонов, О. Никифоров, Є. Панченко, М. Погребняк, І. Розпутенко, М. Скринько, С. Сонько, П. Суголов, А. Ягода та ін. Серед іноземних авторів питання залучення приватного капіталу до реалізації інфраструктурних проєктів досліджували у своїх працях В. Варнавський, А. Ізагіре, Д. Кайрукі, В. Кутарі, Мануель Н. Роджер, Ц. Харріс, М. Хаускамп, М. Хумпрейс та ін. Проблеми розвитку ДПП в Україні досліджували В. Беседін, О. Єгорова, І. Крейдич, В. Мотриченко, О. Навроцька, В. Островецький, В. Пилипів, В. Ребок, Є. Черевиков та інші.

У зарубіжних країнах часто термін "public private partnership" (PPP), або державно-приватне партнерство (ДПП), вживається практично для будь-яких форм співпраці державної влади та приватного бізнесу. У зв'язку із цим досить складно визначити конкретні історичні терміни виникнення партнерства держави і підприємницьких структур. В основу, звичайно, слід покласти появу інвестиційної складової в партнерських проєктах.

Становлення й розвиток державно-приватного партнерства в контексті сьогодишнього розуміння визначається декількома основними факторами, що зумовили зростання партнерських форм господарювання в ринковій економіці на сучасному етапі.

Перший – одним з найважливіших напрямів лібералізації економіки, курс на яку був узятий у більшості країн світу в 1980–1990-х рр., є приватизація державних активів. І тут ДПП покликане було відіграти одну з основних ролей.

Другий – національні уряди не мають у достатніх обсягах фінансових ресурсів, щоб модернізувати, обслуговувати й розширювати інфраструктуру, яка знаходиться у власності держави. Залучення бізнесу до відтворювальних процесів в інфраструктурних галузях стало одним з дієвих механізмів вирішення інфраструктурних проблем.

Третій – бізнес значно більшою мірою, ніж держава, має мобільність, швидкість прийняття рішень, здатність до нововведень, використання технічних і технологічних змін. Уряд, у свою чергу, може полегшувати реалізацію проєктів шляхом проведення низки інституціональних заходів, а також за рахунок фінансово-економічних важелів: субсидій, гарантій, інших видів фінансової підтримки.

У зв'язку із цим виникає низка принципових запитань, які мають бути вирішені в те-

оретичному плані. Перше – про суть, зміст державно-приватного партнерства, роль і місце держави в сучасній економіці, про визначення оптимальних масштабів, меж і міри державного втручання в економічні процеси. Друге – про відносини між державою і соціальними групами сучасного суспільства у зв'язку з розширенням практики ДПП. І третє питання фокусується на процесах роздержавлення, що відбуваються з різною мірою глибини й інтенсивності в переважній більшості країн світу, і ролі в них державно-приватного партнерства.

Проте, однозначно відповісти на поставлені питання буде складно без вивчення й аналізу попереднього досвіду взаємодії держави та бізнесу в процесі реалізації спільних інвестиційних проектів.

Інтерес до інвестиційної складової такого роду співпраці виник досить давно: перше спорудження каналу за концесійним принципом у Франції датується 1552 р., тобто авторами самої ідеї взаємовигідної співпраці між державою та підприємцями на благо суспільства були французи. Перший в історії проект державно-приватного партнерства був санкціонований королем Генріхом II для спорудження каналу в долині Кро, біля міста Салон-де-Прованс. Хоча, звичайно, навряд чи Генріх II міг припустити, що така смілива на ті часи дія отримає величезний розмах. Наприклад, знаменита Ейфелева вежа в Парижі – теж результат роботи механізму ДПП. З використанням механізму державно-приватного партнерства було завершено будівництво Євротунеля, що сполучає Англію та Францію під протокою Ламанш [2].

В Англії державні концесії видавалися приватним компаніям ще в XVII–XVIII ст. Маякові служби в Англії й Уельсі діяли на принципах партнерства держави та бізнесу. Відома Ост-індська компанія, що займалася експлуатацією колоній в Індії, була, по суті, концесією. Подібних прикладів можна навести багато.

Активне державно-приватне партнерство, наприклад, у концесійній формі використовувалося багатьма країнами, на рубежі XIX–XX ст., особливо для будівництва залізниць і комунального господарства. Інтерес до цієї форми співпраці не зменшувався в Європі і в подальші десятиліття.

Зараз ДПП активно реалізується в країнах Європейського Союзу, Азії та Латинської Америки. За кордоном на основі державно-приватного партнерства реалізація інвестиційних проектів, у тому числі й великих, здійснюється в багатьох галузях економіки.

Останнім часом уряди багатьох держав і адміністрацій регіонів, незалежно від рівня їх економічного розвитку та ринкової ситуації,

звертаються до проблеми використання приватного сектора економіки з метою розвитку ряду складних інвестиційних проектів або передачі деяких нерентабельних проектів у руки приватних компаній. Таке становище пов'язане з тим, що держава постійно стикається з проблемами, пов'язаними з дефіцитом бюджетних ресурсів і зростанням вимог до послуг, що надаються їм, тоді як приватний сектор усе більше й більше завоює собі славу цінного джерела нових технологій, якісного менеджменту й інвестиційного капіталу. Природно, що ці два вектори мають абсолютно різну кінцеву мету, інтереси і можливості управління фінансовими та іншими ресурсами.

У першу чергу невідповідність між інвестиційними потребами країн (їх регіонів) і ресурсами, доступними їх урядам, призвела до швидкого розвитку проектів державно-приватного партнерства. Дослідження відносин між інфраструктурою й економічним розвитком, проведені Міжнародним банком реконструкції і співпраці (МБРР, або Всесвітній банк) у 1994 р., показують, що ефективна інфраструктура створює зайнятість, активізує людський капітал, сприяє місцевим та іноземним інвестиціям, пожвавлює торгівлю, підтримує продуктивність бізнесу та його розширення, піднімає рівень життя, покращує керованість неефективною власністю та вирішує інші проблеми [3, с. 39].

Практика державно-приватного партнерства зарубіжних країн, що склалася при реалізації в першу чергу великих інвестиційних проектів, показує, що необхідною умовою успіху тут є прийняття інвестиційного законодавства. Тільки швидке формування прозорого правового середовища й укладення на цій основі великих угод із солідними компаніями є певною гарантією від нових економічних і політичних потрясінь. Важливо надати інвесторові стабільні умови діяльності, визначити й закріпити в законодавстві особливості різного роду договорів між державою й інвестором, створивши тим самим ефективний механізм залучення приватних інвестицій у реальний сектор економіки. В іншому разі не доводиться чекати зростання соціальної відповідальності бізнесу перед суспільством.

Створення стимулів до інвестиційної діяльності має спиратися на створення можливостей досягнення максимальної рентабельності. Інвесторам потрібні не тимчасові пільги, а довгострокові гарантії повернення вкладеного капіталу. Якщо цього немає, то зростання підприємницького ризику призведе до скорочення інвестиційної пропозиції та відпливу капіталу з країни. У свою чергу, в обмін на надані правові гарантії стабільності держава може наполягати на нових формах контролю, на прозорості звітності.

Це є характерним для реалізації інвестиційних проектів державно-приватного партнерства незалежно від рівня відповідних владних структур.

Тому з метою якісного використання зарубіжного досвіду доцільно сконцентрувати увагу на одній з вічних, класичних проблем України – на дорогах.

Розглядаючи зарубіжний досвід приватних інвестицій у дорожній сфері, слід зазначити, що всього у світі більше 23 млн км доріг, з них 140 тис. км – платні (платні дороги існують тільки в 30 країнах світу). Із цих показників випливає, що платні дороги становлять тільки 0,6% від загальної довжини доріг, тобто це явище не має значного поширення. При цьому необхідно підкреслити, що швидкісні платні автомагістралі будуються завжди поряд з безкоштовною, альтернативною дорогою, але в обхід населених пунктів. Платними часто бувають тунелі, мости, естакади, що дає змогу зробити безпечнішим рух і контролювати екологічну ситуацію [4, с. 232].

Найбільший успіх у залученні державою таких інвестицій у дорожнє господарство в першу чергу демонструють країни Латинської Америки і Східної Азії (передусім тихоокеанський регіон). У Чилі таким чином була реалізована програма будівництва платних доріг (у результаті використання концесій). У Мексиці державно-приватне партнерство охоплювало аеропорти та швидкісні платні дороги (у Мексиці швидкісних платних доріг близько 6 тис. км). У Китаї вже побудовані більше 34 тис. км платних доріг, у Південній Кореї – 28 тис. км, в Малайзії – 10 тис. км. Подібний перелік можна продовжити.

Проте необхідно підкреслити, що країни цих регіонів мають як безумовно позитивний, так і різко негативний досвід розвитку

ДПП у транспортній інфраструктурі й досвід створення платних автодоріг. Для України досвід цих країн, в першу чергу, позитивний у частині законодавчого регулювання, термінів становлення, якості виконуваних робіт і розвитку різних форм державно-приватного партнерства.

Водночас європейський досвід (з певною обмовкою, пов'язаною з істотною відмінністю в термінах становлення партнерських відносин і в рівні розвитку економіки, дорожнього господарства, концесійних відносин і законодавчої бази) видається прийнятнішим для України в силу схожості кліматичних умов і низького обсягу приватних інвестицій, що реально вкладаються в дорожнє господарство.

Проте слід врахувати, що, наприклад, у Німеччині платні ділянки – це, в першу чергу, альпійська екзотика (плата береться в національних парках, на складних перевалах в горах тощо). У силу особливостей розвитку національного права (наприклад, в Англії з XIV ст. заборонено перегороджувати будь-яку дорогу, коли-небудь нанесену на карту) і суспільної моралі (наприклад, згідно з вимогами протестантської етики) немає платних доріг в Австрії, Бельгії, Великобританії, Голландії, Люксембурзі, практично не прижилися платні дороги (з тієї самої протестантської етики) у Швеції, Фінляндії. Із цієї причини й передумови появи державно-приватного партнерства в одних і тих самих сферах економіки в різних країнах можуть трактуватися з різних точок зору неоднозначно [1, с. 265].

Як наочний приклад можна навести обсяги приватних інвестицій в дорожню сферу в розрізі різних регіонів світу, які подано в табл. 1.

Таблиця 1

Обсяги приватних інвестицій у дорожню сферу [4, с. 235]

Регіон	Інвестиції	
	Обсяг, млрд дол. США	Частка в загальному обсязі, %
Латинська Америка	32,4	53,1
Східна Азія	25,0	41,0
Європа і Центральна Азія	1,9	3,1
Африка	1,4	2,3
Південна Америка	0,3	0,5
РАЗОМ	61,0	100

З табл. 1 видно, що основна частина всесвітніх інвестицій у дорожню сферу припадає на Латинську Америку (32,4 млрд дол. США, або 53,1% від загального обсягу таких інвестицій) і Східну Азію (25,0 млрд дол. США, або 41% відповідно). Найменший обсяг приватних інвестицій у дорожню сферу припадає на країни Африки (1,4 млрд дол. США, або 2,3%) і Південної Азії (0,3 млрд дол. США або 0,5% відповідно).

Проте, з історичного погляду найбільший досвід реалізації різних інвестиційних проє-

ктів на умовах державно-приватного партнерства накопичений в європейських країнах. Кількість країн, у яких у різних формах розвивається ДПП, постійно зростає. Найстабільніше партнерські відносини держави і національного бізнесу формуються в країнах Європейського Союзу (ЄС).

В цілому в розвитку подібних проєктів спостерігаються такі тенденції:

- у ряді країн Європи – Ірландії, Португалії, Іспанії та Італії – прийняті законодавчі акти, що полегшують партнерство дер-

- жави та підприємницьких структур у реалізації проектів. В Ірландії, Італії, Іспанії, Франції активно розвивається реалізація ДПП в дорожній сфері, у Великобританії – на транспорті;
- у Нідерландах, Німеччині й Австрії пілотні проекти знаходяться ще на ранній стадії розробки. У Німеччині з розширенням партнерства держави та приватного сектору пов'язують великі перспективи в розвитку транспорту і дорожньої інфраструктури;
 - нові країни – члени ЄС: Угорщина, Чехія, Словаччина, Польща, що відстають від інших членів ЄС в розвитку інфраструктури, потребують розробки і реалізації спільних проектів, а також прийняття замкнутої нормативної бази;
 - у Канаді й Австралії концепція партнерства держави та приватного сектору включена в урядові програми;
 - у багатьох країнах, що розвиваються (Ки-

таї, Малайзії, Аргентині, ПАР та ін.), також розробляються проекти за участю держави та приватного бізнесу. У дорожній сфері і на транспорті найактивніше ДПП реалізується в Мексиці, Чилі, Південній Кореї (най дешевший проїзд на платних дорогах).

Проте, аналізуючи зарубіжний досвід державно-приватного партнерства при реалізації інвестиційних проектів, завжди слід враховувати, що в історичному плані найбільш значний досвід формування та розвитку державно-приватного партнерства мають країни Європи. Хоча програми і проекти партнерства держави та приватного бізнесу можуть здійснюватися у більшій кількості секторів, але, як правило, вони реалізуються в країнах ЄС у дорожній сфері (особливо у Франції), сфері громадського транспорту, енергетики, вивезення й переробки сміття (особливо у Великобританії), в освіті й охороні здоров'я.

Таблиця 2

**Кількість підписаних контрактів ДПП в Європі, млн євро
(у Великобританії – в млн ф. ст.) [4, с. 237]**

Країна	Рік					Всього	Кількість проектів 2001–2008 рр.
	2001–2004	2005	2006	2007	2008		
Іспанія	1000	1154	1664	309	–	4127	38
Франція	–	1788	735	329	1241	4093	34
Італія	890	2179	439	55	–	3563	20
Ірландія	720	212	623	1489	300	3253	19
Греція	–	798	1600	3885	1000	2398	8
Німеччина	440	830	177	465	117	2029	40
Бельгія	1300	480	–	300	680	1780	6
Нідерланди	1302	–	431	–	1020	1733	9
Польща	1520	–	–	–	–	1520	2
Австрія	49	–	850	–	–	899	6
Фінляндія	–	700	–	–	–	700	1
Болгарія	–	366	288	366	–	654	6
Угорщина	–	–	38	15	500	556	11
Кіпр	–	500	–	–	–	500	1
Португалія	278	–	32	140	–	450	7
Інші країни	485	2	490	–	–	977	7
Всього (без Великобританії)	7984	8918	7367	7353	4858	36583	215
Великобританія	21849	6237	14111	10698	8236	61131	536

Понад 1/3 фінансових коштів, що виділяються на спільні проекти держави та бізнесу в країнах ЄС, припадає на дорожню сферу. Найбільш розвинутими ринками проектів ДПП в Європі є Великобританія, Іспанія, Франція, Італія, Греція і Німеччина.

IV. Висновки

Незалежно від галузевої спрямованості ДПП має конкретні переваги, оскільки створюється база для досягнення кращих результатів у різних сферах економіки (в першу чергу там, де помітна неефективність державного управління). Тому можна узагальнити такі основні передумови появи та розвитку ДПП: підтримка (делегування) державних повноважень (функцій) за допомогою надання послуг спільно з приватним сектором економіки; об'єднання двох (і більше) партнерів, що мають різні форми власності і рівні виконавчої влади для дося-

гнення спільних цілей; задоволення потреби суспільства за допомогою використання (чи запозичення) ресурсів приватного сектора економіки; функціонування на основі довгострокових партнерських (рівних) відносин при розподілі повноважень і відповідальності; наявність нормативно-правової бази, що забезпечує виконання зобов'язань партнерами та їх захист.

Проте буквальне копіювання зарубіжного досвіду державно-приватного партнерства в українській практиці за багатьма параметрами, наприклад, за станом розвитку законодавчої бази ДПП, а також кліматичними умовами навряд чи є доцільним. У першу чергу необхідно проводити в країні інституціональні перетворення, оцінюючи зарубіжний досвід у теоретичному плані.

Список використаної літератури

1. Головатенко О.С. Ризики та напрями їх подолання при розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві / О.С. Головатенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2008. – Вип. 2(4). – С. 264–271.
2. Данилишин Б. Державно-приватне партнерство – стратегічна форма взаємодії влади і бізнесу [Електронний ресурс] / Б. Данилишин // Юридичні новини Online. – Режим доступу: <http://news.yurist-online.com/news/kmu/2>.
3. Кулик В.А. Розвиток державно-приватного партнерства (на прикладі авіатранспортної сфери) / В.А. Кулик, О.Й. Косарев, Н.О. Полянська // Вчені записки НАУ. Економічна теорія. – 2009. – С. 38–43.
4. Моліна О.В. Використання механізму державно-приватного партнерства в сучасній економіці / О.В. Моліна // Вісник соціально-економічних досліджень : зб. наук. пр. / ОГЭУ. – Одесса : АТЗТ ІРЕНТТ, 2007. – Вип. 27. – С. 231–238.

Куликов А.И. Предпосылки возникновения партнерства между государством и предпринимательскими структурами

В статье автором исследуются факторы становления и развития государственно-частного партнерства, особенности инвестиционной составляющей такого партнерства, объемы частных инвестиций в дорожную сферу, тенденции развития государственно-частного партнерства в зарубежных странах.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, бизнес, власть, инвестиции, бюджетные средства, экономика, инфраструктура.*

Kulikov A. Pre-conditions of origin of partnership are between the state and enterprise structures

The author examines in the article the factors of becoming and development of public-private partnership, features of investment constituent of such partnership, volumes of private investments in a travelling sphere, progress of public-private partnership trends in foreign countries.

Key words: *public-private partnership, business, power, investments, budgetary facilities, economy, infrastructure.*

ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано принципи формування та реалізації кадрової політики в органах державної влади України на основі аналізу фахової літератури та чинного законодавства.

Ключові слова: принцип, кадрова політика, органи влади, принципи формування та реалізації кадрової політики в органах державної влади.

I. Вступ

Державна кадрова політика України знаходиться у стадії розробки, формування її концепції, тобто системи поглядів на цілі та принципи роботи з кадрами. З-поміж багатьох завдань української держави первинне значення має розробка ефективної системи кадрової роботи. Її актуальність і складність визначають певні обставини, серед яких багатоаспектність кадрової проблеми, необхідність урахування й використання для її вирішення організаційно-управлінських, соціально-економічних, правових, моральних і психологічних знань і вмінь. У цьому контексті особливої актуальності набувають принципи державної кадрової політики.

Принципи формування та реалізації кадрової політики в органах державної влади України досліджувалися в наукових працях С. Гайдученка, С. Григор'єва, О. Дьоміна, Н. Колісниченко, Г. Лелікова, Н. Нижник, В. Олуйка, В. Сороко, Г. Стойкова, П. Сидоренка, А. Сіцинського та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити принципи формування та реалізації кадрової політики в органах державної влади України.

III. Результати

Для реалізації будь-якого виду державної політики значну роль відіграють принципи її формування, тобто закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами. Це специфічне поняття, у якому міститься не стільки сама закономірність, відношення, взаємозв'язок, скільки наше ставлення до них [8]. У науковій літературі є різні підходи до формулювання сутності "принципу" (від лат. *principium* – початок, основа, виникнення, першоджерело), зокрема, це:

- основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії;

- основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права [5, с. 14].

У державному управлінні принципи ще розглядаються як прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язки суспільно-політичного характеру й інших груп елементів державного управління, висловлені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління.

Вважаємо, що базовими принципами формування та реалізації кадрової політики в органах державної влади мають бути, насамперед, принципи державної служби, які відображені в чинному Законі України "Про державну службу" (рис.). Однак у новій редакції Закону України "Про державну службу", яка набуде чинності з 1 січня 2013 р., ці принципи дещо скориговані. Загалом за сутністю ці принципи є подібними, проте в новій редакції є принципи патріотизму, політичної нейтральності, прозорості діяльності, які в чинному законі відсутні. Запровадження зазначених принципів у практичну діяльність державних службовців є доцільним і, сподіваємось, що позитивно вплине на кадрову політику в органах державної влади.

Сьогодні у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку виділяють два основні принципи формування кадрів на державній службі:

- принцип службового зростання (англ. *career-based*) ґрунтується на тому, що підбір майбутніх керівників відбувається або під час закінчення вищого навчального закладу, або на перших етапах кар'єрного просування, найчастіше на конкурсній основі. Службове просування відбувається на основі централізованого регулювання та має чітко визначені етапи;

- принцип конкуренції (англ. position-based) передбачає відкритий конкурс на заміщення вакантних посад. Для систем

із цим принципом властива більша децентралізація в питанні підбору кадрів і службового користування [2].

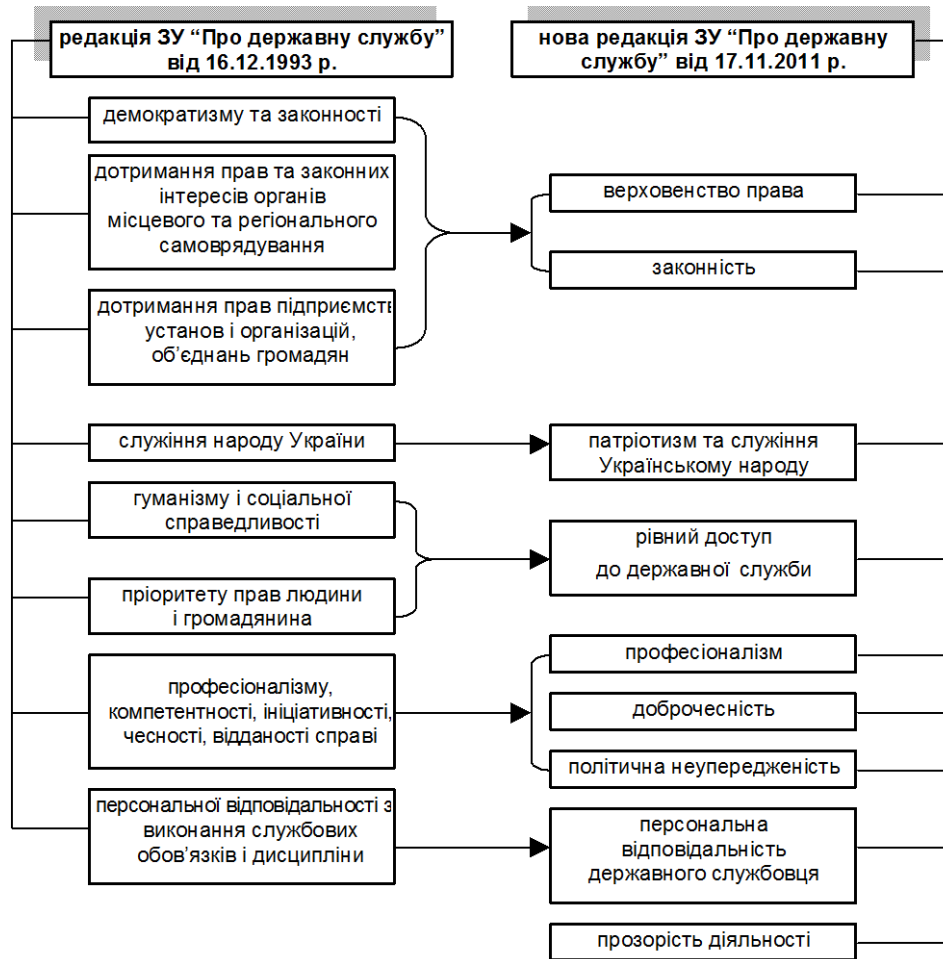


Рис. Принципи формування та реалізації кадрової політики в органах державної влади

Натомість Постійна комісія ЄС, що займається регіональними та місцевими адміністративними органами, прийняла Декларацію основних принципів кадрової політики [1], відповідно до якої, управління персоналом на державній службі здійснюється згідно з такими європейськими принципами, як пріоритет прав людини і свобод громадян; відкритість кадрової політики у сфері державної служби, випереджальний та інноваційний характер кадрової політики; ефективна мотивація праці; оцінка діяльності працівника за досягнутими результатами і методами роботи. Вважаємо, що з наведених принципів європейської кадрової політики є особливо актуальними для України та потребують застосування принципи службового зростання, конкуренції.

Що стосується принципів державної кадрової політики, то в науковій літературі існують різні думки стосовно цього питання. Так, наприклад, науковці О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко вважають, що такі риси, як реалістичність, творча спрямованість, комплексність, демократичність, гуманізм, за-

конність, можна вважати принципами, оскільки вони надають державній кадровій політиці цілісність і сутнісну визначеність, однозначність і єдність у межах усієї держави, створюють можливість її впливу на всі кадрові процеси, на всіх суб'єктів кадрової роботи, виступають базою їх взаємодії [4]. Натомість Н. Нижник вважає, що державна кадрова політика має розроблятися на таких базових принципах, як науковість, конкретно-історичний підхід, моральність, законність, спадковість, демократизм, змінність [8].

Науковець Ю. Іванченко виділяє загальні принципи державної кадрової політики, серед яких:

- усебічний, гармонійний розвиток і реалізація особистості;
- дотримання прав людини на вільний вибір професії та виду трудової діяльності;
- запобігання дискримінації за етнічними, соціальними, політичними, релігійними, гендерними ознаками;
- універсальність державної кадрової політики для всіх її суб'єктів;

- запровадження активного соціального діалогу та партнерства;
- узгодження цілей і пріоритетів державної кадрової політики в усіх ланках кадрової системи;
- субсидіарність між різними ланками кадрової системи;
- спільна відповідальність усіх суб'єктів державної кадрової політики за розвиток кадрового потенціалу країни;
- невід'ємність громадського контролю у прийнятті та реалізації рішень у сфері державної кадрової політики [5, с. 564].

І. Мельник пропонує такі принципи державної кадрової політики в органах державної влади: демократичний відбір, просування по службі за діловими якостями, постійне навчання державних службовців, заохочення державних службовців до службової кар'єри, систематичне відновлення кадрів, здійснення контролю за діяльністю кадрів [7]. Автор вважає, що кадрова політика має ґрунтуватися на принципах системності та належного наукового забезпечення.

В. Лук'яненко вважає, що загальними принципами кадрової політики мають бути: науковість, історичний підхід, моральність, законність, демократизм, спадковість та змінність. Що стосується спеціальних принципів, які регулюють кадрові процеси в тій чи іншій сфері, то до таких він відносить: відбір кадрів за діловими, професійними і моральними якостями; відкритість і гласність; соціальну рівність громадян при вступі на державну службу; правовий, соціальний і економічний захист персоналу; соціальний контроль за діяльністю державних службовців тощо [3, с. 12].

Науковець Ю. Іванченко наводить такі принципи кадрової роботи, як законність; пріоритетність професіоналізму, патріотизму та моральності; демократичні основи, відкритість і прозорість; раціональність та ефективність; турбота про професійне та кар'єрне зростання працівників, створення дієвої системи резерву кадрів; індивідуалізація методів і засобів кадрової роботи; наступність у роботі, оптимальне поєднання стабільності кадрів та їх раціонального, систематичного оновлення, оцінювання їх діяльності за досягнутими результатами; використання кращого вітчизняного та світового досвіду; сучасне технологічне та ресурсне забезпечення [5, с. 564–565]. Ю. Іванченко більше наголошує на спеціалізованих принципах, які стосуються професійної діяльності державних службовців.

Науковець В. Сулема виокремлює організаційно-політичні принципи реалізації кадрової політики у сфері державної служби, зпоміж яких:

- комплексна й об'єктивна оцінка професіоналізму, ділових і моральних якостей

особисто службовців і їх діяльності при відборі, розстановці та висуненні на інші посади;

- відкритість і рівний доступ громадян до державної служби відповідно до своїх здібностей і професійної підготовки, без будь-якої дискримінації;
- демократичне, колегіальне вирішення кадрових питань з урахуванням громадської думки, але при збереженні принципу призначення на державну посаду, з дотриманням необхідної конфіденційності;
- систематичне раціональне оновлення кадрів зі збереженням спадковості, якісного збагачення за рахунок постійного припливу свіжих, молодих сил, використання можливостей і здібностей кадрів різного віку;
- підконтрольність державних службовців, кожного чиновника керівникам і вищестоящим державним органам, а також суспільству, народу; виховання персональної відповідальності за доручену справу;
- забезпечення законності, дотримання нормативно-правових вимог і процедур у вирішенні кадрових питань [8]. Зазначені принципи кадрової політики більше стосуються спеціалізованих принципів.

На думку відомого науковця В. Олуйко, формування державної кадрової політики України на регіональному рівні має будуватись на загальних конституційних принципах державної служби, а саме:

- верховенства Конституції та законів України над іншими нормативними актами, посадовими інструкціями при виконанні службовцями посадових обов'язків і забезпечення їх прав;
- пріоритету прав і свобод людини та громадянина, їх безпосередньої дії, що зобов'язує державних службовців визнавати, дотримуватись і захищати права і свободи людини та громадянина;
- рівного доступу громадян України до державної служби;
- професіоналізму та компетентності;
- гласності (прозорості);
- відповідальності державних службовців за ті рішення, які вони готують і приймають, за виконання своїх посадових обов'язків, закріплених у законодавстві. Окрім загальних конституційних принципів, автор вважає, що управління кадрами в регіонах повинно враховувати ще такі загальні принципи: науковості, централізації та децентралізації, демократизму, плановості; відбору, підбору й розстановки кадрів; лінійного, функціонального та цільового управління; контролю виконання рішень [8] тощо.

Дослідник В. Олуйко, відзначає, що під час формування та реалізації державної

кадрової політики України необхідно враховувати принципи індивідуального підходу, зокрема:

- індивідуальний конкурсний відбір претендентів для зарахування на державну службу;
- оцінювання діяльності кожного державного службовця, контроль за його службовою діяльністю, результати атестації;
- особисту службову кар'єру, ротацію управлінських кадрів, просування по службі через індивідуальні процедури і вимоги щодо зарахування до кадрового резерву, стажування, обрання чи призначення на посаду державного службовця тощо;
- індивідуальну систему перепідготовки, підвищення кваліфікації, самоосвіту на підставі професійно-кваліфікаційних програм і характеристик;
- індивідуалізацію відбору для вступу до профільних навчальних закладів осіб, що мають здібності до управлінської діяльності;
- персоніфікацію пенсійного забезпечення державних чиновників залежно від стажу роботи і тривалості перебування на державній службі, рангу, рівня зарплати тощо;
- суто індивідуальний порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців [3, с. 150] тощо.

Також В. Олуйко наголошує, що кадрова політика має формуватися за вже встановленими організаційними принципами державної кадрової доктрини:

- відбору кадрів за діловими, професійними і моральними якостями на засадах комплексного й об'єктивного оцінювання;
- рівності та відкритості всіх прийнятих на посаду за наявності відповідних професійних знань і кваліфікації;
- вирішення всіх кадрових питань демократично та гласно, забезпечення оновлення кадрів, дотримання законності й нормативних вимог у кадрових питаннях [12].

На думку П. Сидоренка, концептуальними принципами реалізації кадрової політики в місцевих органах виконавчої влади мають стати: законність; гласність і прозорість; пріоритет прав людини та громадянина; рівний доступ громадян до державної служби; цілеспрямованість; перманентність; патріотизм, детермінація загальнонаціональних інтересів та узгодження регіональних пріоритетів з ними; відповідність основним напрямкам державної кадрової політики [11]. Названі принципи кадрової політики на місцевому рівні є аналогічними за змістом до принципів кадрової політики на регіональному рівні, тому, на нашу думку, не варто

розділяти ці принципи, а сформувати єдині, універсальні для всіх суб'єктів влади.

IV. Висновки

Отже, питання принципів державної кадрової політики в Україні по-різному висвітлюються в науковій літературі. Зазначені принципи формування та реалізації кадрової політики в органах державної влади на різних адміністративних рівнях є подібними за сутністю, тому вважаємо, що система зазначених принципів кадрової політики має бути універсальною для всіх органів влади.

На нашу думку, процес формування та реалізація кадрової політики в органах державної влади має здійснюватися на принципах:

- верховенства права (передбачає об'єктивність, законність, незаангажованість і передбачуваність управлінських рішень);
- науковості та інноваційності (взаємозв'язок науки і практики, застосування сучасних нових підходів);
- системності та наступності;
- універсальності (застосування однакових підходів до всіх суб'єктів влади);
- відкритості та прозорості (публічний і своєчасний доступ до інформації);
- адаптивності (урахування особливостей сучасного розвитку держави і тенденцій зарубіжної практики, вчасне реагування на законні очікування та потреби громадян);
- політичної нейтральності (відокремлення державної сфери від приватної);
- соціальної рівності (рівного доступу до державної служби);
- спеціалізації (чітко визначені права й обов'язки державних службовців, призначення за досвідом роботи);
- професійної підзвітності та відповідальності (гарантування належного рівня компетенцій і спроможності державних службовців, чітко визначена законодавством відповідальність посадових осіб);
- мотивації (стимулювання зацікавленості, стабільності і рівень оплати праці; задоволення інтересів з метою підвищення якості службової праці);
- стабільності (достатній захист місця роботи, зокрема від політичних чинників);
- змінності (оновлення кадрів, особливо керівних);
- ефективності та результативності (оптимальності використання праці) тощо.

Список використаної літератури

1. Гайдученко С. Особливості управління персоналом у сфері державної служби країн Європейського Союзу [Електронний ресурс] / С. Гайдученко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 3 (3). – Режим доступу : <http://www>.

- nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/09gsokes.pdf.
- Григор'єва С. Основні тенденції розвитку підготовки державних службовців в країнах Європи [Електронний ресурс] / С. Григор'єва // Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 3 (6). – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_3/10gsmske.pdf.
 - Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів : Видавництво Національного університету "Львівська політехніка", 2002. – 352 с.
 - Дьомін О. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби [Електронний ресурс] / О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2001. – № 2. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37667&cat_id=37402.
 - Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
 - Колісниченко Н.М. Особливості професіоналізації державних службовців: етапи, стадії, підходи [Електронний ресурс] / Н.М. Колісниченко, Г.Г. Стойкова // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб. наук. пр. ОРІДУ. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 4 – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e%2Djournals/tppd/2008-4/R_3/09knmesp.pdf.
 - Мельник І.М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби [Електронний ресурс] / І.М. Мельник // Державне управління: теорія та практика: Електронне фахове видання. – К. : НАДУ, 2008. – № 1 (7). – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/melnik.pdf.
 - Олуйко В. Принципи державної кадрової політики в регіоні України [Електронний ресурс] / В. Олуйко // Вісник державної служби України. – 2002. – № 2. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37623&cat_id=37402.
 - Про державну службу : Закон України № 3723-XII від 16.12.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
 - Про державну службу : Закон України № 4050-VI від 17.12.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/4050-17>.
 - Сидоренко П. Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади [Електронний ресурс] / П. Сидоренко // Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 4 (7). – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_4/10spvovv.pdf.
 - Сіцинський А. Технологія управління персоналом та вдосконалення кадрової роботи у державній прикордонній службі [Електронний ресурс] / А. Сіцинський // Вісник державної служби України. – 2003. – № 4. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37440&cat_id=37402.

Моздир О.Я. Принципы формирования и реализации кадровой политики в органах государственной власти Украины

В статье проанализированы принципы формирования и реализации кадровой политики в органах государственной власти Украины на основе анализа профессиональной литературы и действующего законодательства.

Ключевые слова: принцип, кадровая политика, органы власти, принципы формирования и реализации кадровой политики в органах государственной власти.

Mozdir O. Principles of forming and realization of skilled politics are in public of Ukraine authorities

In the article principles of forming and realization of skilled politics are analysed in public of Ukraine authorities on the basis of analysis of professional literature and current legislation.

Key words: principle, skilled politics, government bodies, principles of forming and realization of skilled politics in public authorities.

УДК 338.43:330.341.1

Ю.А. Нужновастарший викладач
Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського
Харківський авіаційний інститут**МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЮ
ДІЯЛЬНІСТЮ ІННОВАЦІЙНИХ КЛАСТЕРНИХ УТВОРЕНЬ АПК**

У статті розглядаються інструменти забезпечення конкурентної політики АПК-клас-терів і можливості держави в її реалізації.

Ключові слова: конкурентна політика, капіталізація, консолідований баланс, кластер, маркетинг.

I. Вступ

Значущими в інтеграції економіки країни у світовий простір є її внутрішній стан і особливості, проте їх вплив стає дедалі більш опосередкованим взаємодією з глобальними процесами. На сьогодні входження України в глобальний простір визначає її економічну успішність. Найвищий результат на цьому шляху одержує країна, яка перевершує конкурентів в інноваційному розвитку та міжнародній торгівлі. Однак позитивний результат досягається ще й країнами, здатними концентрувати фінанси, привертати на свій бік і мотиваційно закріплювати глобальні інвестиційні потоки, капіталізувати світову додану вартість.

Як небезпека фінансового знеструмлення країни, так і створення на фінансовій основі, що стрімко зростає, економічних точок зростання – найпоказовіші сучасні феномени глобалізації. З точки зору структурного аналізу моделей міжнародної економічної діяльності країни на особливу увагу заслуговує формування її відкритого економічного іміджу на базі прогресивних технологій та інформатизації. Становлення постіндустріального суспільства супроводжувалось швидким зростанням взаємозалежності та взаємопроникнення національних господарських систем, що набуло глобальних рис.

Зростання рівня життя населення за рахунок повноцінної циркуляції коштів у бюджетно-фінансовому секторі, підвищення внутрішнього попиту, здатності держави до концентрації висококваліфікованих кадрів стає ключовою цільовою функцією конкурентоспроможної держави. У мінливому висококонкурентному глобальному середовищі важливими є також здатність до постійної диверсифікації традиційного експорту та можливість забезпечувати вибірковість імпорту [6].

Складність і нелінійність процесів інтеграції країни в глобальний простір вимагають нових підходів в управлінні не лише підприємствами, а й цілими територіями. Найбільш актуальними на сьогодні з погляду ефективного подальшого розвитку є мережеві структури. Їх дослідженню присвячені праці як українських, так і зарубіжних науковців: В. Люткевич, О. Люткевич, Д. Новікова, С. Парінова, С. Пахомова, Є. Стеценка, Т. Цихан, О. Шведюка. Кластери, в основі яких лежать інноваційні підприємства, або безпосередньо наукові установи – виробники інновацій особливо актуальні в процесі оновлення аграрного сектору економіки, проте на сьогодні недослідженими лишаються проблеми державного регулювання їх утворення та діяльності.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення характеру інституціональної підтримки діяльності інноваційних кластерних утворень АПК з метою їх представлення як суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності й отримання організаційного сприяння з боку органів державної влади.

III. Результати

На сучасному етапі розвитку в умовах дефіциту бюджетних коштів і низької ймовірності активної державної підтримки експорту аграрної продукції на державу, зокрема, покладені такі функції:

- активізації та узгодження діяльності державних відомств щодо забезпечення технічної підтримки експорту, яка б включала розроблення та реалізацію програм інформаційного забезпечення експортерів, спрощення процедур його оформлення тощо;
- надання державних гарантій за іноземними кредитами, які залучаються для фінансування виробництва сільськогосподарської продукції та продовольства;

- державної підтримки розвитку транспортної, складської та портової інфраструктури;
- пільгового кредитування експортерів для оплати транспортних витрат; спрощення режиму митного оформлення, а також видачі сертифікатів якості [5].

У межах відповідальності держави за таких умов, на наш погляд, є також і інституційне сприяння утворенню ефективних форм взаємодії суб'єктів бізнесового середовища в процесі забезпечення високоефективного виробництва, орієнтованого на експорт та такого, що визначає місце України у глобальному розподілі праці. До переліку таких виробництв, безумовно, слід віднести й продукцію аграрного сектору, а також продукцію його переробки.

Необхідність працювати в мінливому глобальному просторі, забезпечуючи експорт та імпорт, викликає потребу в застосуванні маркетингових методів державного управління процесами відтворення в АПК, що на пряму пов'язано з формуванням відповідних інформаційних масивів і потоків на основі необхідних для цього даних статистики.

У сучасній науковій літературі актуальні дослідження в галузі мережових структур і кластерної економічної теорії. Мотивацією для утворення мережових структур у межах економіки транзакційних витрат є їх оптимізація, а також розподіл ризиків, зменшення невизначеності бізнес-середовища, обмін нематеріальними ресурсами (інформацією, досвідом, навичками). Мережовий підхід відрізняється тим, що перевага віддається структурно вкоріненим зв'язкам. На думку О. Шведюк, мережові відносини утворюються зі зв'язків з конкурентами, які будують кластер не через наявність і характер безпосередніх зв'язків, а за принципом структурної відповідності й еквівалентності у співвідношенні "обсяг – ціна – якість продукції". Формальна співпраця може розвиватись на основі попередніх неформальних відносин, а стратегічні альянси та спільне виробництво можуть безпосередньо залежати від взаємної довіри. Важливим досягненням науки стало визнання мережової структури як окремої організаційної структури, відмінної від ринкової та бюрократичної структур [10].

Застосування її переваг лежить в основі прийняття відповідних управлінських рішень. Для цих цілей може застосовуватись не лише розрізнена фінансова й економічна інформація про стан кластера, але й результати комплексного оцінювання рівня капіталізації кластера, зокрема з використанням консолідованих даних.

Одним з можливих механізмів діагностики характеру регіонального розвитку та виявлення факторів, що визначають бюджетну самостійність територій, є метод оцінювання

активів і зобов'язань інтегрованих підприємств на основі консолідованих балансів. При цьому, на думку В. Васильєва, важливим є проведення аналізу сукупних результатів діяльності держави і приватних осіб, установлення взаємозв'язку отриманих ресурсів з фінансовими та виробничими показниками територій, що дає можливість розглядати регіон як єдиний суб'єкт діяльності.

Такий метод оцінювання територій у динаміці, на наш погляд, може бути ефективним не лише для оцінювання інтегральної ефективності діяльності територій, а й для прийняття управлінських рішень у галузі організаційного сприяння утворенню та подальшому розвитку інноваційних кластерів.

Як оцінювання діяльності інноваційних кластерів у динаміці найбільш прийнятною виглядає розробка структури й оцінювання статей їх консолідованого фінансового балансу, здійснена на основі ідеї консолідованого балансу регіонів. Тобто визначення співвідношення між наявними ресурсами (активами) і прийнятими зобов'язаннями, а також виявлення результатів діяльності регіону за певний період часу. Такий метод порівняння регіонів, зокрема у Російській Федерації, дав змогу зробити такі висновки:

1) вироблення підходів сукупного аналізу приватного та державного секторів економіки є корисним з погляду розуміння існуючих економічних процесів;

2) становище регіонів у більшості випадків пояснюється умовами, що склалися протягом тривалого періоду часу, особливостями територій. Це повинно враховуватися при оцінюванні якості управління регіонами і прийняття відповідних політичних рішень;

3) застосовування на загальнодержавному рівні короткострокових (використовуваних протягом одного року) фінансових механізмів підтримки та стимулювання територій малоефективне в середньо- і довгостроковому періодах, оскільки впливає на поточні показники бюджетів регіонів, тоді як більш коректною видається розробка довгострокових програм інфраструктурного та наукового розвитку територій;

4) розробки, що визначають бюджетну політику на майбутній період, повинні здійснюватися на основі ретельного аналізу економічних і виробничих показників регіонів;

5) вирішення проблем за принципом "всім потроху" не дає необхідного ефекту. Потрібно від розпилювання фінансових ресурсів перейти до вирішення проблем у порядку важливості з виділенням необхідного обсягу коштів [1].

Методологія оцінювання капіталізації (визначення вартості майна та майнових прав на основі очікуваного доходу від їх використання), у тому числі активів регіону, заснована на розумінні понять матеріальних

і нематеріальних цінностей, які становлять багатство. Найважливішою вигодою, яку отримує власник економічних активів, є здатність активу приносити дохід у майбутньому.

До оцінювання капіталізації активів на рівні регіону за ступенем деталізації майна методологічно наближеними є принципи, підходи та методи оцінювання вартості (капіталізації) цілісних майнових комплексів та бізнесів, оскільки перші стосуються оцінювання вартості (капіталізації) підприємств, другі – оцінювання активів підприємств, які обслуговують певну господарську діяльність [4]. Такі оціночні підходи, на наш погляд, можуть бути застосовані також і до підприємств АПК – структурних частин інноваційного кластера як сукупності окремих бізнесів, що забезпечують процес отримання вигід на всіх ланках, економити на транзакційних витратах.

Первісні доходи, які створюють учасники виробничого процесу, становлять додану вартість і валову додану вартість. Джерелом доданої вартості є всі категорії працівників, і відображає вона додатково створену в процесі виробництва вартість, визначається як різниця між вартістю вироблених і вартістю повністю використаних у процесі виробництва ресурсів. Роль наукоємних технологій у цьому процесі полягає зокрема в тому, що вони є генератором доданої вартості [9] і тому їх роль поступово зростає.

Капіталізація може розглядатись із різних боків. Капіталізація доходу – як використання вартості майна та майнових прав на основі очікуваного доходу від їх використання. Капіталізація доданої вартості у фінансово-економічному словнику розглядається як перетворення доданої вартості на капітал або використання частини доданої вартості на розширення капіталізованого виробництва (збільшення активів підприємства). При цьому капіталізована додана вартість залежить, перш за все, від вартісної будови капіталу. Розвинуті країни пов'язують капіталізацію з розвитком науки, інформаційних ресурсів, нових форм і методів організації виробництва, тобто з новітніми складовими продуктивних сил.

Для окремого підприємства кластера капіталізація залежить від ринкової вартості активів, тобто від оцінки суспільством вартості підприємства. Зменшення ринкової капіталізації означає зниження вартості всіх підприємств.

Існують три напрями, які забезпечують зростання капіталізації інноваційно-активних підприємств:

- 1) державне регулювання капіталізації підприємств;
- 2) підвищення ринкової капіталізації підприємств через вихід їх на ринки капіталу;

3) підвищення реальної капіталізації підприємств через зростання ефективності господарської діяльності [3].

Оціночна діяльність зумовлює доцільність представлення інноваційних кластерів АПК в кожному регіоні як сукупності видів економічної діяльності. На сьогодні практики та методики оцінювання активів регіону і їх АПК-кластерів не існує. Разом з тим, саме таке оцінювання лежить в основі вироблення стратегій.

Розрахунок валової доданої вартості регіону за видами економічної діяльності уможливорює розрахунок капіталізованої доданої вартості кластерів також.

Напрямок підвищення капіталізації через підвищення ефективності діяльності підприємств підлягає прискіпливому дослідженню, проте основним на сучасному етапі розвитку залишається державне регулювання капіталізації аграрних підприємств. Для підвищення рівня капіталізації інноваційно-активних аграрних підприємств недостатньо лише прийняття відповідних управлінських рішень з боку підприємства, існує нагальна необхідність сприяння підвищенню капіталізації підприємств з боку держави. Високий рівень капіталізації аграрних підприємств це не лише мета їх власників, а й завдання державної економічної політики, оскільки висока капіталізація аграрних підприємств забезпечує високу капіталізацію економіки в цілому [2].

Державне регулювання капіталізації аграрних підприємств здійснюється через систему заходів, які включають державну підтримку та стимулювання, нормативно-правове та фінансово-кредитне забезпечення, зростання й ефективне використання капіталу підприємств. Тож нині потребують розв'язання на рівні держави такі завдання:

- встановлення на державному рівні чітких методичних підходів до оцінювання вартості підприємств;
- застосування стимулювальних механізмів використання прибутку підприємств, які б забезпечували його спрямування в інноваційно-інвестиційну діяльність;
- підвищення ефективності амортизаційної політики держави, яка б забезпечувала оновлення основного капіталу підприємств;
- стимулювання залучення інвестиційних ресурсів через ринки капіталу;
- спрощення процедури правового захисту об'єктів інтелектуальної власності, що забезпечить можливість збільшення капіталізації підприємств через приріст вартості нематеріальних активів.

Виконання цих завдань доцільно проводити через систему заходів, основними напрямами якої є: бюджетна підтримка, податкове стимулювання, митно-тарифне регу-

лювання, що підтримуються такими важелями впливу, як нормативно-правове забезпечення й державні гарантії та дотації. Такі напрями тісно пов'язані між собою і створюють єдину систему, що включає можливості забезпечення зростання капіталізації підприємств через їх господарську діяльність, вихід на ринки капіталу [4].

Засобом просування інноваційних кластерів у зовнішньоекономічній діяльності є маркетингова діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування. Розробка і впровадження принципів маркетингу в практику регіонального розвитку передбачає необхідність тісної співпраці центральних і місцевих органів державної влади, структур місцевого самоврядування, наукових організацій, підприємств і установ регіону, об'єднань громадян з метою прийняття раціональних управлінських рішень у сфері підвищення капіталізації суб'єктів кластера [7; 8].

Основним принципом діяльності держави в цьому напрямі має бути узгодження інтересів окремих економічних суб'єктів ринку, інтересів регіону та держави в цілому, що найбільш реально в рамках кластерних мережевих утворень. Грамотному плануванню маркетингової діяльності органів державної влади, повному використанню можливостей територій і громад сприятиме спеціальний план просування регіону в зовнішньоекономічній діяльності, виходячи з розуміння регіону як сумарного результату діяльності ефективних кластерних утворень різних напрямів діяльності [7; 8]. Такий план містить системні відповіді на запитання стосовно стратегічних і тактичних завдань щодо розвитку територій, а також результати досліджень ресурсів і можливостей території, потреб місцевих і зовнішніх її споживачів, здійснених на основі складання консолідованих балансів і оцінювання капіталізації підприємств – суб'єктів інноваційного АПК-кластера.

IV. Висновки

Інституційне сприяння утворенню ефективних форм взаємодії суб'єктів бізнесового середовища в процесі забезпечення високоефективного аграрного виробництва, орієнтованого на експорт та такого, що визначає місце України в глобальному розподілі праці, є місією сучасної держави.

Інструментами інтеграції господарських одиниць у світовий економічний простір, збільшення обсягів експорту є застосування маркетингових методів у державному управлінні. Маркетингова діяльність державних установ, що стосується інноваційної кластерної структури, повинна ґрунтуватись на певному суттєвому масиві даних, який у сво-

ій основі має оцінку активів і пасивів території, а також рівнів капіталізації підприємств – учасників кластера, як основи оцінювання ефективності їх діяльності.

Такі дані є необхідними органам державної влади у прийнятті актуальних державно-управлінських рішень з організаційного сприяння функціонуванню інноваційних агропромислових кластерів.

Список використаної літератури

1. Васильев В. Финансовые балансы как инструмент диагностики характера регионального развития / В. Васильев // Финансы. – 2010. – № 4. – С. 16–19.
2. Зубець М.В. Аграрна наука ХХІ століття / М.В. Зубець // Вісник аграрної науки. – 2006. – № 3–4. – С. 7–10.
3. Козоріз М.А. Обґрунтування напрямків підвищення капіталізації інноваційно-активних підприємств України / М.А. Козоріз, Л.Я. Беновська // Регіональна економіка. – 2008. – № 1. – С. 106–113.
4. Люткевич О.М. Обґрунтування методологічних підходів до вибору активів регіону як об'єктів оцінки рівня капіталізації / О.М. Люткевич, В.Б. Люткевич // Регіональна економіка. – 2009. – С. 67–74.
5. Мельничук А.Ю. Напрями посилення позицій продукції агропромислового комплексу на зовнішніх ринках / А.Ю. Мельничук // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 4 (106). – С. 65–72.
6. Пахомов С.Ю. Формування відкритої економіки країни і національна конкурентоспроможність : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.05.01 "Світове господарство і міжнародні економічні відносини" / С.Ю. Пахомов. – К., 2004. – 20 с.
7. Стеценко Є.В. Застосування маркетингу територій в діяльності органів влади / Є.В. Стеценко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 3. – С. 193–197.
8. Стеценко Є.В. Методологічні підходи до застосування територіального маркетингу в державному управлінні / Є.В. Стеценко // Державне будівництво [Електронний ресурс] / Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президенті України. – 2008. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>.
9. Федулова Л. Технологічний розвиток економіки / Л. Федулова // Економіст. – 2006. – № 5. – С. 4–11.
10. Шведюк О.В. Визначення мережевої структури як сучасної форми координації економічної діяльності / О.В. Шведюк // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 5 (107). – С. 22–29.

Нужнова Ю.А. Методические основы управления внешнеэкономической деятельностью инновационных кластерных образований АПК

В статье рассматриваются инструменты обеспечения конкурентной политики АПК-кластеров и возможности государства в ее реализации.

Ключевые слова: конкурентная политика, капитализация, консолидированный баланс, кластер, маркетинг.

Nuzhnjva J. Methodical government of innovative network formations of agrarian industrial complex foreign economic activity bases

In the article the instruments of providing of competition politics of cluster of agrarian industrial complex and possibility of the state are examined in her realization.

Key words: competition politics, capitalization, consolidated balance, cluster, marketing.

УДК 338.46 (477)

І.С. Педак

кандидат економічних наук, доцент

Л.С. Версетілова

Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ

У статті розглянуто можливості вдосконалення механізмів управління у сфері житлово-комунального господарства. Досліджено їх вплив на галузь у цілому.

Ключові слова: державне управління, державна політика, органи місцевого самоврядування.

І. Вступ

Житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) є однією з ключових галузей, від яких залежить якість життя людини. Тому вихід житлово-комунального господарства з критичного стану, перетворення з технічно відсталої галузі, що потребує постійних дотацій, на галузь із сучасною інфраструктурою є важливим завданням усіх секторів суспільства, державної влади та місцевого самоврядування.

В умовах економічної та соціальної кризи загострилася житлова проблема в Україні. Відбулося скорочення обсягів житлового будівництва, зменшення бюджетних коштів для інвестицій у житлово-комунальне господарство, майже вдвічі скоротилися обсяги виробництва та споживання, з 1991 р. відбувається падіння реальних доходів населення, погіршується якість життя. Це породжує такі серйозні проблеми і суперечності, як негативні соціальні процеси і явища, погіршення стану житла, якості комунальних послуг тощо.

Реформування в Україні справляє значний вплив на розвиток і функціонування комунального господарства. Зазнали зміни основні цілі та пріоритети розвитку підприємств цієї галузі. Розробка нових ефективних механізмів діяльності підприємств ЖКГ є необхідною умовою реалізації житлово-комунальної реформи, визначеної як один з напрямів економічної реформи в регіоні.

Державне регулювання житлово-комунального господарства має бути направлено на сприяння реформам у житлово-комунальному господарстві, встановлення економічно обґрунтованих тарифів, які забезпечать відповідну якість обслуговування, впровадження програм енергозбереження та енергоефективності, розвиток ринку житлово-комунальних послуг.

На теперішній час потребують вирішення першочергові проблеми територіальних громад у сфері житлово-комунального господарства.

1. Забезпечення належного надання послуг підприємствами комунальної тепле-

нергетики за передбаченими тарифами шляхом впровадження механізмів синхронного обліку змін такої складової тарифів, як вартість енергоносіїв, рівень заробітної плати, або через мораторій на зміну вартості енергоносіїв протягом року.

2. Становлення інституту реального й ефективного власника житла, а саме спрощення механізмів створення об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

3. Введення професійних управляючих компаній для обслуговування житлового фонду та забезпечення прозорих механізмів їх визначення.

4. Відміна адміністративних механізмів відрахувань за газ, використаний підприємствами теплокомуненергетики комунальної форми власності.

II. Постановка завдання

Метою статті є формування заходів, які в сучасних умовах будуть направлені на модернізацію механізмів державного управління у сфері житлово-комунального господарства. Досягнення мети базується на виконанні завдань: виявлення умов, що спричиняють необхідність модернізації механізмів державного управління в галузі ЖКГ та дослідження їх впливу на діяльність органів місцевого самоврядування.

III. Результати

Методології здійснення державного управління регіональним розвитком різних рівнів присвятили свої фундаментальні праці В.М. Алексєєв, Б.І. Адамов, О.Ю. Амосов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, С. О. Біла, А.О. Дегтяр, В.Ю. Керецман, О.І. Крюков, В.С. Куйбіда, О.Я. Лазор, В.В. Мамонова, В.М. Мартиненко, А.О. Монаєнко, О.Г. Мордвінов, Г.С. Одінцева, С.Є. Саханенко, В.М. Селіванов, В.В. Токовенко, Ю.П. Шаров та ін.

Регіональна політика спрямована на узгодження загальнодержавних і регіональних інтересів, має на меті підвищення рівня життя населення через створення умов для підвищення ефективності використання потенціалу регіонів з урахуванням їх географіч-

них, природних, історичних, економічних, екологічних, демографічних та інших особливостей. Одним з механізмів реалізації регіональної політики є її нормативно-правове забезпечення.

На сьогодні головним нормативно-правовим актом, що визначає основи регіональної політики в Україні, є Указ Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики" від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [1].

Засади державної політики у сфері житлово-комунального господарства закріплені в Законі України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки" від 11 червня 2009 р. [2]. Ця програма направлена на підвищення ефективності й надійності функціонування житлово-комунальної галузі та її сталого розвитку для задоволення потреб населення й господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів.

Закон України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки" встановлює принципи державної політики, які знаходять свою подальшу реалізацію в численних підзаконних нормативно-правових актах України.

Метою державного регулювання є відносини між господарськими суб'єктами, а також між державою, юридичними та фізичними особами у сфері житлово-комунального господарства, пов'язані із ціноутворенням на енергоносії та тарифи на житлово-комунальні послуги. На сьогодні законодавчо не надано визначення поняттю "якісні житлово-комунальні послуги", не існує механізму перерахування за надані неякісно або надані не в повному обсязі житлово-комунальні послуги.

Відповідно до чинного законодавства, держава може здійснювати фінансування галузі шляхом надання дотацій з державного бюджету, органи місцевого самоврядування здійснюють фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів. Таким чином фінансування галузі здійснюється за рахунок бюджетних коштів та коштів споживачів житлово-комунальних послуг. Залучення коштів недержавного сектору в галузі фактично не відбувається. Формування нормативно-правової бази з питань житлово-комунального господарства в Україні розпочато з 2000 р. та на сьогодні потребує вдосконалення й узгодження нормативних положень. Важливим залишається питання впровадження європейських стандартів, тому розвиток законодавства в цій сфері повинен відбуватися постійно, в тому числі з урахуванням нових наукових напрацювань і розвитку у сфері житлово-комунального господарства.

На сьогодні проблеми власності на житло, його утримання, надання населенню комунальних послуг і забезпечення оплати

цих послуг є важливою проблемою, яка суттєво впливає на розвиток економічних взаємин у державі, про що й зазначено в Програмі реформування і розвитку житлово-комунального господарства.

Одним з напрямів реформування відносин у житловій сфері, поряд із розмежуванням форм власності у житловому фонді, стимулюванням його приватизації, формуванням інституту власника житла, реорганізацією та роздержавленням житлово-комунальних організацій з метою перетворення їх на рівноправних партнерів на ринку послуг, є створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ) та квартир у багатоквартирних будинках як неприбуткових організацій для управління й утримання будинку, його ремонту й експлуатації. Створення ОСББ у межах єдиного комплексу нерухомого майна, що включає земельні ділянки та розташовані на них житлові будинки, є також одним з ефективних засобів захисту прав власника житла й організації управління багатоквартирними житловими будинками з різними власниками окремих приміщень.

У правовому полі не існує будинків комунальної власності. Будинки уже є власністю, а ОСББ є лише механізмом прийняття рішень співвласниками щодо того, як їм розпоряджатися цією власністю. Законодавство пропонує два шляхи:

1. Всі співвласники мають домовитися і не створювати ОСББ.

2. ОСББ – це не альтернатива ЖЕКу, тому що ОСББ – це замовник послуг, а ЖЕК – це виконавець.

ОСББ – саме повинно вирішувати, як йому здійснювати управління будинком: чи шляхом самозабезпечення, наймаючи двірників, сантехників тощо, чи обирати на конкурсних засадах якусь компанію, яка все це буде здійснювати. Це може бути як приватна структура, так і старий комунальний ЖЕК, у цьому роль і сутність ОСББ.

ОСББ також не може бути альтернативою органам самоорганізації населення, хоча це об'єднання має під собою майнову основу та має добровільність членства.

Водночас ініціативна група зі створення ОСББ не має повноважень для того, щоб хоча б частково отримати інформацію про співвласників. Ці питання вирішує Міністерство юстиції України за доручення віцепрем'єр-міністра від 19.10.2010 р. різним органам центральної влади підготувати роз'яснювальні листи або нормативно-правові документи, щоб розв'язати питання ОСББ. Мається на увазі не вся інформація, а лише те, хто є власником певної квартири.

Є також питання оподаткування ОСББ. Деяким ОСББ вдається вигравати рішення, а деяким ні. Наразі створена спільна робоча група Податкової та МінЖКГ. Перший крок Податкової такий: якщо статут типового об'єднання відповідає типовому статуту, то

автоматично такі ОСББ будуть вноситися до реєстру неприбуткових організацій (Наказ № 37 “Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій” від 24.01.2011 р. Відповідно до ст. 157 розділу III Податкового кодексу України).

Важлива проблема – це наявність у законодавстві такого терміна, як балансоутримання, це означає, що від волі місцевої влади залежатиме, передавати щось на баланс чи ні.

Окремо існують проблеми із відшкодуванням пільг і субсидій. Це теж одна з невластивих функцій для ОСББ, але іншого механізму поки немає. Наразі голови ОСББ змушені здійснювати цей розрахунок і організовувати відшкодування пільг і субсидій малозабезпеченим мешканцям. Стратегічно ця проблема може бути вирішена тільки тоді, коли буде створено систему монетизації пільг і субсидій, люди отримуватимуть їх в грошовому еквіваленті, самі будуть розраховуватися за комунальні послуги і це питання буде виведено із житлово-комунального господарства. Якщо брати короткостроковий період, то має бути роз'яснювальний лист про те, що пільги та субсидії поширюються на внески ОСББ, так само, як поширюються на тарифи, встановлені обслуговувальними організаціями.

Ще однією з проблем, встановлених владою, є земельний податок. Об'єднання почали сплачувати його з березня 2011 р. у м. Київ. Цей податок становить 3 гривні з квартири за місяць. Але дуже мало об'єднань мають документально оформлену земельну ділянку. Тобто вони будуть платити за землю, не маючи при цьому документального підтвердження, а інші платити зовсім не будуть. Маємо ситуацію, коли співвласники, які живуть в ОСББ, поставлені в дискримінаційні умови порівняно з тими, хто не живе в таких будинках. Можна такий земельний податок вводити для тих, хто вже має оформлену документально земельну ділянку, або вводити для всіх, оскільки всі є співвласниками і, відповідно, можуть претендувати на землю.

Також, недавно постала ще одна проблема для ОСББ, це те, що тарифи на електроенергію для об'єднання співвласників підвищені із січня 2011 р. (Постанова № 309 від 10.03.99 р. – зміни від 13.01.2011 р.), а для населення – з лютого або з березня, залежно від міст. Залишилося відкритим питання: або об'єднанням співвласників потрібно піднімати розмір своїх внесків, або шукати компенсатора різниці за півтора місяця. Знову дискримінаційні умови, бо платили за підвищеними тарифами на місяць-два раніше.

Якщо ми говоримо про політику сприяння розвитку ОСББ, то вона має бути комплексною: полягати, перш за все, у тому, щоб вирішити та зняти питання, які заважають нормальному розвитку діючих ОСББ, і не створювати додаткові проблеми для їх діяльності.

Отже, одинадцять фактів про ОСББ:

1. У 2002 р. прийнято Закон України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку”. За даними Міністерства з питань житлово-комунального господарства, станом на 1 вересня 2010 р. в державі функціонує 11 222 ОСББ, у тому числі 907 об'єднань створено протягом 2011 р.

2. ОСББ є механізмом прийняття рішень в умовах спільної власності. Головна мета створення ОСББ – легітимне прийняття спільних рішень щодо спільного майна. Закон не зобов'язує ОСББ відмовлятися від послуг ЖЕКів та переходити на самообслуговування. Однак, якщо загальні збори про це проголосують, ОСББ вправі самостійно забезпечувати утримання та ремонт багатоквартирного будинку.

3. ОСББ – окрема організаційно-правова форма юридичної особи. Вона не є громадською організацією, органом саморганізації населення чи суб'єктом підприємницької діяльності.

4. Власникам квартир у дво- або багатоквартирному житловому будинку на праві спільної сумісної власності належать приміщення загального користування, опорні конструкції будинку, механічне, електричне, сантехнічне та інше обладнання за межами або всередині квартири, яке обслуговує не менше однієї квартири, а також споруди, будівлі, які призначені для забезпечення потреб усіх власників квартир, а також власників нежитлових приміщень, які розташовані в житловому будинку. Власники квартир є співвласниками спільного майна багатоквартирного будинку. Квартири та нежитлові приміщення, спільне майно в будинку не є власністю ОСББ.

5. Власність зобов'язує. Тягар утримання власності несе власник. Співвласники відповідають за стан та збереження багатоквартирного будинку. Якщо держава та територіальна громада є власниками приміщень у багатоквартирному будинку, то вони несуть відповідальність за своє майно й утримання своєї частки спільного майна. Крім того, органи місцевого самоврядування несуть загальну відповідальність за стан житлового фонду в місті.

6. ОСББ не є суб'єктом господарювання й не надає послуг. Відносини в ОСББ визначаються статутом, а не договорами. Визначення розмірів внесків і платежів співвласників – виключна компетенція загальних зборів ОСББ, законодавство не вимагає погодження з будь-яким розміром внесків і платежів, встановлених в ОСББ.

7. ОСББ – це населення, яке самостійно обирає виконавця житлово-комунальних послуг. ОСББ не є й не може бути виконавцем житлово-комунальних послуг. ОСББ здійснює управління будинком самостійно (шляхом самозабезпечення) або доручає функції з управління управителю на підставі договору.

8. Багатоквартирний будинок – це цілісний об'єкт, у якому неможливе виокремлення його часток без шкоди для будинку в цілому. Технічні рішення щодо переоблад-

нання та модернізації приймаються та впроваджуються спільно.

9. Житловий фонд потребує капітального ремонту. Рішення щодо капітального ремонту та термомодернізації багатоквартирного будинку приймається загальними зборами. Збори є правомочними, якщо на них присутні більше половини членів об'єднання.

10. Співвласниками є як члени ОСББ, так і "нечлени". "Нечленство" не позбавляє співвласника від обов'язку брати участь у витратах на утримання та ремонт будинку. Сплачувати внески та платежі зобов'язані всі співвласники, незалежно від членства в ОСББ.

11. Нові (спів) власники зобов'язані самі утримувати своє майно – будинок та зацікавлені у створенні комфортних умов проживання та доступності плати за житлово-комунальні послуги. Держава зацікавлена в енергетичній безпеці і як колишній власник зобов'язана брати участь у фінансуванні ремонту будинку. Усі зацікавлені в збереженні житлового фонду. Бюджетні кошти необхідно спрямувати на ті будинки, де власники об'єдналися задля збереження житлового фонду готові вкладати власні кошти в заходи енергозбереження. Необхідно створити фінансові можливості для вжиття заходів з термомодернізації житлового фонду та забезпечити захист соціально вразливих верств населення в будинках ОСББ.

Суспільство потребує розробки програми модернізації житла та фінансових механізмів для стимулювання власників/співвласників будинків, розробників технологій, виробників обладнання та матеріалів, виконавців робіт, інших зацікавлених осіб інвестувати в заходи з підвищення енергоефективності житла.

Формування ринкових відносин у житловій сфері та прийняття Законів України "Про власність" та "Про приватизацію житлового фонду" [3] надали можливість мешканцям будинків отримати у приватну власність квартири державного житлового фонду, які вони займали. Саме в Законі України "Про приватизацію державного житлового фонду" вперше встановлено, що для забезпечення ефективного використання приватизованих квартир і управління ними власники квартир (будинків) можуть створювати товариства або ОСББ. З метою законодавчого забезпечення такої нової форми господарювання, як ОСББ, прийнятий Закон України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" та Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1521 «Про реалізацію Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку"».

Але у нашому сьогоденні як основа для створення ОСББ, відповідно до звернення голови Спілки власників житла України Олексія Кучеренка у вересні 2011 р. до Уряду України [4], органів місцевого самоврядування, співвласників багатоквартирних бу-

динків існує термінова потреба у концептуальному визначенні засад Житлової політики.

Не вирішені принципові питання відносин ОСББ з природними монополіями (зберігається дискримінаційний підхід до ОСББ і житлово-будівельних кооперативів), питання оподаткування ОСББ, проблеми пільг і субсидій. Сьогодні при формуванні тарифів мешканці будинків ЖБК та ОСББ мають неоднакові умови з тими, хто проживає в будинках комунальної власності.

IV. Висновки

Таким чином, можна зробити висновок, що формування та реалізація ефективної державної житлової політики, надання якісних житлово-комунальних послуг жителям територіальної громади залежить, перш за все, від удосконалення правового регулювання житлово-комунальної сфери, яка включає в себе прийняття житлового кодексу України, закону про комунальну власність, ключового закону для діяльності ОСББ Закону "Про енергоефективність будівель", прийняття нового Закону "Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків", тому що чинний Закон не забезпечує ефективних умов діяльності ОСББ. За умов законодавчої невизначеності та незахищеності членів об'єднань стає реальною загроза відчуження майна громадян на підставі нових положень Податкового Кодексу.

Процес створення ОСББ обов'язково повинен супроводжуватися формуванням конкурентного ринку житлово-комунальних послуг і державного фонду для фінансової підтримки об'єднань у питаннях першого капітального ремонту будинків, як це передбачено і чинною Програмою реформування ЖКГ, і Програмою економічних реформ Президента.

Реорганізація системи житлово-комунальних організацій повинна надати можливості широкого залучення недержавних малих підприємств до надання послуг територіальних громад.

Список використаної літератури

1. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки : Закон України від 11 червня 2009 р. № 1511-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України від 19 червня 1992 р. № 2482-XII. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Лист всеукраїнської громадської організації "Спілка власників житла України" від 30 вересня 2011 р.
5. Алексеев В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади / В.М. Алексеев. – Чернівці : Технодруку, 2005. – 216 с.

Педак И.С., Версетилова Л.С. Государственное регулирование жилищно-коммунального хозяйства в условиях реформирования отрасли

В статье рассмотрены возможности усовершенствования механизмов управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Исследовано их влияние на отрасль в целом.

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, органы местного самоуправления.

Pedak I., Versetilova L. Housing and communal services state management in conditions of reforming it

The article deals with ways to improve the management arrangements in the housing and communal services. Investigated their influence on the industry as a whole.

Key words: state management, state policy, local authorities.

УДК 351.83 (468)

Н.С. Сітніковакандидат наук з фізичного виховання та спорту
Класичний приватний університет**СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДЕРЖАВИ ДО ПОКРАЩЕННЯ ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

У статті проаналізовано проблеми професійного спорту в Україні та зроблено прогноз основних шляхів держави до покращення Олімпійського руху в нашій країні на сучасному етапі.

Ключові слова: органи державного регулювання, системний підхід, Олімпійський рух, інтереси держави, програма підтримки.

I. Вступ

Олімпійські ігри – важливі спортивні фестивалі сучасного світу. Вони є грандіозним яскравим святом світового масштабу, де, незважаючи на гостру конкуренцію й запекле спортивне суперництво, панує атмосфера дружби та солідарності. Вони привертають увагу мільярдів телеглядачів і залучають на розвиток спорту величезні кошти країн-організаторів, фірм та компаній, спонсорів та партнерів. У всіх країнах здобуття олімпійської медалі є вершиною спортивних досягнень атлета. Олімпійських рух ґрунтується на комплексі ідеалів і принципів, яких мають дотримуватися люди, які організовують і беруть участь в Олімпійських іграх. Цей комплекс ідеалів, що має назву “олімпізм”, пропагується не лише спортсменами та офіційними особами, а й багатьма працівниками освіти, бізнесменами й організаціями, які підтримують ці принципи. Ідеї олімпізму об’єднали на недержавному рівні практично всі країни світу. На жаль, розвиток Олімпійського руху в Україні явно сповільнився і не відповідає повністю вимогам часу та інтересам держави [3, с. 8].

В Україні сьогодні мільйони людей різного віку займаються спортом, вважають його невід’ємною частиною свого життя. Невідкладні завдання вирівнювання демографічної ситуації в нашій країні вимагають залучення в спорт ще більшої кількості наших співвітчизників. Не менш актуальне це питання щодо підростаючого покоління. Саме спорт і спортивна мораль можуть стати не тільки основою його здорового способу життя, а і моральним вибором молоді [2, с. 22].

Аналізуючи процеси, що відбуваються в нашій сфері, можна дійти висновку, що в Олімпійському русі в Україні з’явилися ознаки кризи. Найбільш престижною оцінкою розвитку Олімпійського руху є спортивний

рейтинг олімпійських команд. На сьогодні простежується тенденція падіння результативності олімпійських збірних команд України. Зменшення кількості медалей – лише наслідок багатьох причин. Головна причина полягає у відсутності системного підходу держави до вирішення завдань, що стоять перед Олімпійським рухом на Україні на сучасному етапі, відсутності стратегічного планування діяльності і, як наслідок, в ослабленні його позицій як у нашій країні, так і на міжнародній арені [1, с. 86].

Сьогодні ми повинні констатувати, що:

- відсутня концепція олімпійського руху в нашій країні й адекватна нормативно-правова база;
- не сформована відповідна державна програма, немає чіткої фінансової політики;
- не вибудовано конструктивну взаємодію з НОК;
- не задіяний величезний ресурс професійного спорту та його досягнень;
- не повністю вирішені питання соціального захисту тренерів і спортсменів;
- відсутня цілісна та ініціативна політика Олімпійського комітету України (ОКУ) на міжнародній арені.

Наявність цих проблем свідчить про те, що ми маємо справу із системною кризою олімпізму в Україні, причиною якого є інертність, відтворення старих, ще радянських, принципів управління. Це означає, що на всіх рівнях і напрямках державного управління необхідна системна, точна й ефективна робота, узгоджені дії управлінської ланки нової якості, лідерів професійного та масового спорту, законодавців та адміністраторів, наукових співтовариств.

Вивченню питання організації та підтримки державою Олімпійського руху присвячено в останні роки значну кількість досліджень, із цього питання ведуться наукові пошуки вітчизняних і російських дослідників

та фахівців фізичного виховання та спорту, зокрема: С.П. Андреева, Л.П. Мельниченко, В.М. Платонова, С.Н. Бубки, М.М. Булатової, В.В. Алешина, І.І. Переверзіна та ін. Однак, незважаючи на широке коло досліджень і значну кількість наукової та зарубіжної літератури, питанням пошуку нових механізмів удосконалення державного регулювання Олімпійського руху в Україні розроблено недостатньо [4–6; 8; 9].

Аналіз літературних джерел дав змогу встановити лише окремі відомості за указаною проблемою, у яких обґрунтовується можливість покращити системний підхід держави до рішення завдань, які стоять перед Олімпійським рухом України на сучасному етапі. Не вивченою залишається проблема, як організувати та підтримати Олімпійський рух, як спланувати стратегічну діяльність в покращенні ослаблених позицій в нашій країні та на міжнародній арені. Актуальність та несумнівна значущість указаної проблеми стали передумовами подальшого дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати стан Олімпійського руху в Україні та спрогнозувати основні шляхи його розвитку.

III. Результати

Стосовно інтересів України в олімпійському русі необхідно констатувати, що ці інтереси зосереджені в двох напрямках: використання потенціалу олімпійського руху всередині країни і захист інтересів держави в міжнародному олімпійському русі.

До першого напрямку належить виконання соціального замовлення держави: сприяння гармонійному формуванню особистості та створення умов для занять фізкультурою і спортом; розвиток спорту вищих досягнень; сприяння параолімпійському руху України, залучення в країну фінансових ресурсів при організації та проведенні великих міжнародних змагань під егідою МОК [12].

До другого напрямку належать: посилення представництва в МОК; участь в програмах МОК; реалізація програм МОК в Україні, використання спорту як засобу народної дипломатії; успішний виступ на Олімпійських іграх і формування іміджу держави як провідної спортивної країни.

Що стосується нормативно-правового та програмного забезпечення олімпійського руху України, то тут існує цілий ряд невирішених проблем. Державні закони не дають правової основи розвитку олімпійського руху в нашій країні. Зокрема, в ньому практично не відображені основні принципи Хартії МОК. Закон України “Про фізичну культуру і спорт”, що покладає на ОКУ ряд невластивих громадському об’єднанню функцій, – застарів. До теперішнього часу в Україні не

розроблена сучасна концепція олімпійського руху [7, с. 123].

Основні заходи, яких, на нашу думку, потрібно вжити в Україні з метою розвитку Олімпійського руху, такі: розробити концепцію олімпійського руху України, законодавчо закріпити нормативно-правову основу діяльності ОКУ в нашій країні, включити в законодавство статтю, яка підтримує основоположні принципи Хартії МОК.

Недоліки є й у фінансовій політиці держави щодо підтримки Олімпійського руху в Україні. В цей час в країні не розробляються й не реалізуються цільові програми, спрямовані на поліпшення фінансово-економічної ситуації у видах спорту, не сформульована і не декларується фінансова політика розвитку спорту, призові виплати не повною мірою враховують інтереси тренерів, федерацій і, нарешті, практично держава майже не бере участі в процесі фінансування підготовки національних олімпійських команд [11, с. 20].

Одним з основних недоліків організаційного забезпечення олімпійського руху України є відсутність конструктивної взаємодії з НОК, з відомствами і спортивними організаціями, які беруть участь у підготовці спортсменів-олімпійців. Взаємодія з ними є формальною, не закріплена в юридичному плані й не має системного характеру. Також держава не взаємодіє з ВАДА і практично не бере участі в реалізації програми боротьби з допінгом у спорті.

Пропаганда та популяризація принципів олімпізму, інформаційне та рекламне забезпечення спортивних процесів і заходів не проводяться на належному рівні. У публікаціях у засобах масової інформації останнім часом не проглядається принципова позиція ОКУ стосовно ряду найважливіших питань розвитку спорту, практично відсутні публікації, що пропагують ідеї та принципи олімпізму, відсутня програма видання популярної літератури в Олімпійському русі і, нарешті, ОКУ не має власного періодичного видання, яке б відповідало його статусу в Україні [13].

Політика держави в підтримці Олімпійського руху Україна не повністю влаштовує НОК і федерації спорту. Відповідно до чинної політики в Україні понижено роль органів виконавчої влади в галузі фізкультури і спорту. Разом з тим саме на рівні НОК вирішується цілий ряд глобальних питань підготовки спортсменів-олімпійців і спортивного резерву.

Слабка взаємодія з федераціями, спортивними комітетами не дає НОК змоги повною мірою реалізувати їх організаційний і матеріальний потенціали. Держава не впроваджує в практику створення центрів олімпійської підготовки, не розробляються та не

реалізуються програми підтримки Олімпійського руху в країні [12].

Таким чином, подальший розвиток олімпійського руху в Україні немислимий без створення олімпійських центрів з правом використання олімпійської символіки, розробки програм, участі у фінансуванні. Такі заходи дадуть можливість розширити Олімпійський рух у країні, консолідувати зусилля з розвитку спорту та підвищити рівень підготовки спортсменів олімпійців і спортивного резерву.

Існують проблеми з провадженням власної міжнародної політики, і з вирішенням завдання посилення впливу держави в міжнародному олімпійському русі. В цей час в Олімпійському комітеті України слабка стратегія міжнародних зв'язків, недостатньо уваги приділяється проблемам ефективної роботи наших представників у керівних органах міжнародних спортивних федерацій. Природно, що все це не сприяє посиленню впливу й авторитету України в міжнародному олімпійському русі [9, с. 205].

Дуже важливим аспектом діяльності Олімпійського руху є соціальний захист спортсменів і тренерів. Без вирішення цього питання Україна не може посісти гідне місце серед провідних спортивних держав світу. На сьогодні в нашій країні рівень соціального захисту спортсменів, тренерів та інших учасників спортивної діяльності вельми низький. Сьогодні просто необхідно розробити програму з надання консультаційних послуг у сфері соціального захисту та вдосконалити систему обов'язкового соціального й медичного страхування, пенсійного забезпечення та професійної реабілітації.

Крім того, щоб вийти на лідерські позиції в Міжнародному Олімпійському русі, необхідно ліквідувати відставання від провідних спортивних країн світу у фундаментальних дослідженнях у галузі фізичної культури [10, с. 20].

У нашій країні відсутня планомірна підтримка фундаментальної та прикладної науки в галузі спорту. Щоб вийти на лідерські позиції у спортивній науці, потрібно вжити ряду заходів:

- забезпечити розробку цільових програм для підтримки проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень в галузі фізичної культури і спорту;
- особливу увагу звернути на стимулювання наукових досліджень у циклічних видах спорту, в яких в останнє десятиліття спостерігається прогресуюче відставання наших спортсменів від основних суперників на світовій арені;
- розробити систему грантів, а також договорів з науково-дослідними та навчальними організаціями країни для під-

тримки фахівців, що ефективно працюють у галузі спортивної науки.

Все це допоможе розвитку спортивної науки в країні та впровадженню сучасних інноваційних технологій у підготовку збірних команд.

Ще одна важлива проблема, яка з кожним днем посилюється і яка вже зараз потребує вирішення, – це кадрове питання.

В Україні практично відсутня програма професійної орієнтації та перепідготовки спортсменів вищої майстерності, які закінчили професійну кар'єру. До цих пір кадрове забезпечення спорту вищих досягнень вирішується переважно за рахунок фахівців, підготовлених у радянські часи. Олімпійський комітет приділяє недостатньо уваги проблемам, пов'язаним із залученням молодих спеціалістів до роботи в галузі спорту вищих досягнень.

У зв'язку із цим рекомендується розробити заходи кадрової політики:

- аналогічно МОК, створити в Україні програму підготовки атлетів, які закінчили спортивну професійну діяльність, для продовження їхньої кар'єри в спорті;
- розробити програму співпраці спортивних федерацій, спортивних клубів, а також територій з вищими навчальними закладами з метою поліпшення кадрового забезпечення спорту вищих досягнень та забезпечення трудової зайнятості молодих фахівців;
- активізувати роботу НОК з поширення олімпізму в навчальних програмах з фізичного виховання в школах і вузах.

НОК України недостатньо повно залучає громадськість для управління і розвитком Олімпійського руху в державі. Вся діяльність практично зводиться тільки до участі в Олімпійських іграх. Структура апарату НОК України не дає змоги належною мірою здійснювати необхідні процеси і заходи для розвитку Олімпійського руху України. Для повноцінного здійснення функцій, покладених на НОК України Хартією МОК, не вистачає громадських робочих органів та дієвих структур.

Виходячи з вищесказаного, нами була запропонована структурна схема побудови НОК України (рис.), яка має посилити роль спортивної громадськості та суб'єктів України в повсякденній діяльності НОК України, посилити ролі спортивних федерацій і комітетів при формуванні органів управління Олімпійським рухом, а також створити ефективну структуру апарату НОК України і поліпшити основні заходи розвитку Олімпійського руху в нашій державі для повноцінного виконання функцій, покладених Хартією МОК.

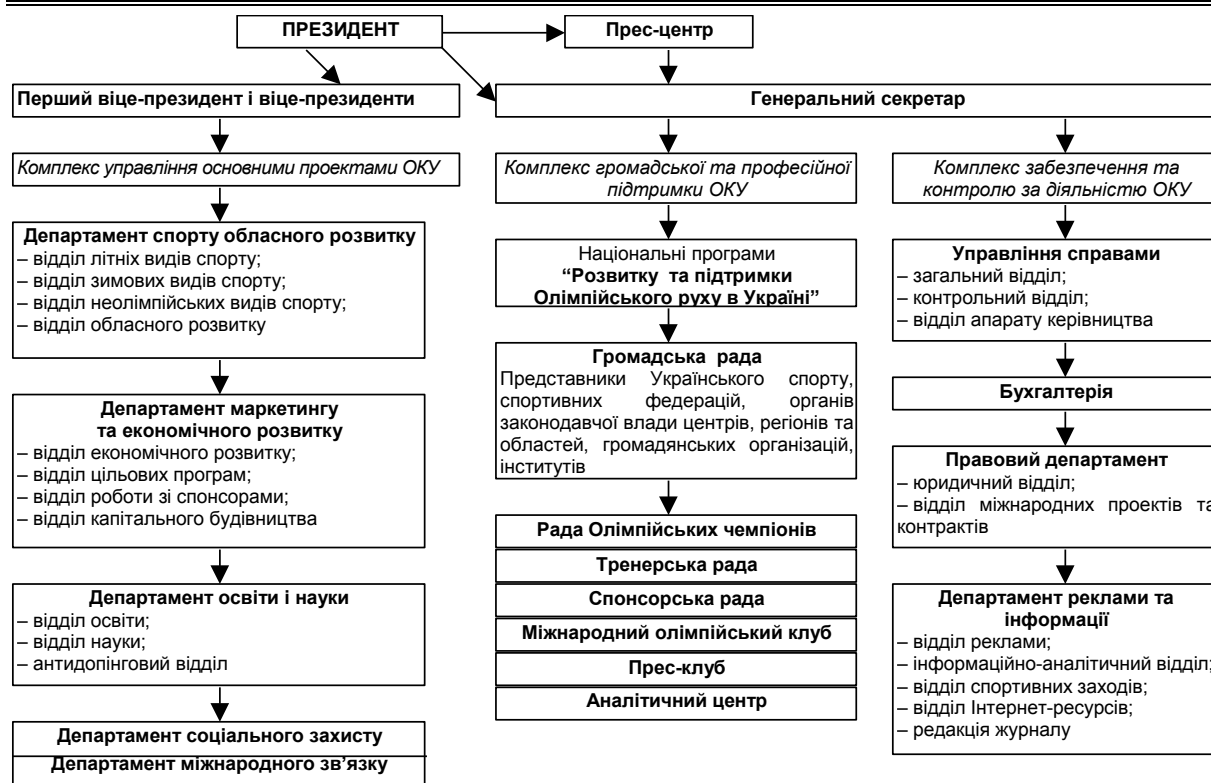


Рис. Схема структурної та функціональної побудови ОКУ

IV. Висновки

Таким чином, заходи, на яких базується Олімпійський рух України, застаріли і не відповідають вимогам часу. Подальший розвиток Олімпійського руху України немислимий без реформування нормативно-правового та програмного забезпечення Олімпійського руху в нашій країні; фінансової політики держави; організаційного забезпечення; інформаційного та рекламного забезпечення спортивних процесів і заходів; обласної політики НОК; міжнародної політики ОКУ; діяльності в галузі соціального захисту спортсменів і тренерів; кадрової політики; фундаментальних і прикладних наукових досліджень в галузі фізичної культури.

Список використаної літератури

1. Балахнічов В. Науково-організаційні основи безпосередньої підготовки легкоатлетів до олімпійських стартів / В. Балахнічов // Фізичне виховання, спорт і культура здоров'я у сучасному суспільстві : зб. наук. пр. Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. – Луцьк : РВВ "Вежа" Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки, 2009. – № 2 (6). – С. 85–88.
2. Барінов С. Современный спорт и олимпийское движение в системе международных отношений / С. Барінов, М. Орешкин, В. Столяров. – М. : Анкил, 2009. – 255 с.
3. Булатова М.М. Твій олімпійський путівник / М.М. Булатова. – К., 2011. – С. 65.
4. Гуськов С.И. Спонсор и спорт / С.И. Гуськов. – М. : Советский спорт, 1995. – 166 с.
5. Ермолова В.М. Олімпійська освіта: теорія і практика : навч. посіб. / В.М. Ермолова. – К., 2011. – 335 с.
6. Олимпийское движение и социальные процессы: IX Всероссийская научно-практическая конференция "Олимпийское движение и социальные процессы", посвященная 10-летию Олимпийского комитета России; V Всероссийское совещание "Практика олимпийского образования" : материалы. – М. : Советский спорт, 1999. – С. 34–39.
7. Олимпийский спорт : в 2 т. / [В.Н. Платонов, М.М. Булатова, С.Н. Бубка и др. ; под. общ. ред. В.Н. Платонова]. – К. : Олимп. л-ра, 2009. – Т. 1. – 736 с.
8. Олимпийский спорт : в 2 т. / [В.Н. Платонов, М.М. Булатова, С.Н. Бубка и др. ; под. общ. ред. В.Н. Платонова]. – К. : Олимп. л-ра, 2009. – Т. 2. – 696 с.
9. Платонов В.Н. Олимпийский спорт : учебник : в 2 кн. / В.Н. Платонов, С.И. Гуськов. – К. : Олимпийская литература, 1994. – 344 с.
10. Родиченко В.С. Российская система олимпийского образования (авторский анализ выполнения организационно-методической концепции) / В.С. Родиченко // Наука в олимпийском спорте. – 2007. – С. 17–21.

11. The Olympic Movement/International Olympic Committee. – Lausanne : C. I. O, 1997. – С. 123–128.
12. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pdfactory.com>.
13. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.olympic.org>.

Ситникова Н.С. Системный подход государства к улучшению Олимпийского движения Украины на современном этапе

Системный подход государства к улучшению Олимпийского движения Украины на современном этапе. В статье проанализированы проблемы профессионального спорта в Украине и сделан прогноз основных путей государства к улучшению Олимпийского движения в нашей стране на современном этапе.

Ключевые слова: органы государственного регулирования, системный подход, Олимпийское движение, интересы государства, программа поддержки.

Sitnikova N. The systems approach to improving the state Olympic movement in Ukraine at the present stage

The systems approach to improving the state of the Olympic movement in Ukraine at the present article the problem tapes. Professional sports in the Ukraine and forecast the main ways to improve the state of the Olympic movement in our country at present analized.

Key words: regulatory agencies, a systematic approach, the Olympic Movement, the interests of the state support program.

УДК 35072:004.738.5

В.В. Сумська

аспірант

Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В КОНТЕКСТІ ЕЛЕКТРОННОГО ЛОБІЮВАННЯ

Здійснено аналіз основних аспектів використання електронного лобіювання для впливу громадськості на органи публічної влади під час розробки, прийняття та впровадження державно-управлінських рішень.

Ключові слова: електронне лобіювання, органи публічної влади, громадськість, взаємодія, державно-управлінське рішення.

I. Вступ

Стрімкий розвиток та повсюдне впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій відкрили нові можливості для організації та підтримки взаємодії органів публічної влади з громадськістю. У багатьох країнах західної демократії традиційна практика впливу на процес розробки, прийняття та впровадження державно-управлінських рішень органами публічної влади була ефективно поширена на віртуальне середовище у формі так званого електронного лобіювання. На сьогодні Україна накопичила значний потенціал у сфері інформаційно-комунікаційних технологій, що створює передумови для подальшого активного розвитку інтерактивних схем взаємодії органів публічної влади з громадськістю, зокрема під час проведення лобістських кампаній.

Вагомий внесок у наукову розробку актуальних питань владно-громадської взаємодії за допомогою використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій зробили А. Бондаренко, С. Кулицький, А. Куліш, В. Минаєва, А. Серенок, С. Степаненко та деякі інші вітчизняні дослідники. У працях цих науковців комплексно розглянуто теоретико-методологічні аспекти комунікативної та інформаційної діяльності в державному управлінні; механізми використання органами влади інформаційних технологій у процесі проведення консультацій з громадськістю; механізми взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду. Водночас проблематика організації та підтримки взаємодії органів публічної влади з громадськістю в контексті електронного лобіювання потребує сьогодні додаткового вивчення.

II. Постановка завдання

Метою дослідження є формування базових засад комплексної взаємодії органів пу-

блічної влади з громадськістю під час розробки, прийняття та впровадження державно-управлінських рішень в контексті електронного лобіювання.

III. Результати

Утвердження громадянського суспільства та демократії в нашій державі тісно пов'язано з громадською активністю, контролем громадян за діяльністю органів публічної влади, а також їх можливістю впливати на прийняття соціально значущих державно-управлінських рішень. Важливим інструментом демократичних перетворень є кампанії лобіювання та електронного лобіювання, які все частіше використовують громадські організації, місцеві активісти у процесі взаємодії з органами публічної влади під час розробки, прийняття та впровадження державно-управлінських рішень.

У зарубіжній і вітчизняній науковій літературі найчастіше вживають два визначення лобіювання:

1) лобіювання – це реалізація права кожного громадянина звертатися зі зверненнями до уряду;

2) лобіювання – це професійна діяльність службовців чи спеціальних консультантів, найнятих компаніями, діловими та професійними асоціаціями для представлення інтересів цих організацій у процесі формування державної політики.

Специфіка лобіювання полягає в тому, що воно завжди здійснюється стосовно діяльності органів публічної влади та спрямоване на корегування їх рішень; завжди ведеться на користь певних інтересів та вмотивоване бажанням справити вплив; задовольняє потреби громадськості брати участь у процесі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. За допомогою лобіювання групи інтересів можуть доносити до відома органів публічної влади свою думку з питань, що розглядаються, відстоювати свої позиції, домагатися прийняття рішень за-

конними методами. Для деяких маловпливових груп або груп, не здатних фінансувати потужні кампанії впливу на органи публічної влади, лобіювання – це практично єдиний шанс вплинути на рішення органів публічної влади й відстояти свої законні потреби та інтереси. Множинність організацій, які беруть участь у лобіюванні та віддзеркалюють соціально-економічну й політичну структуру суспільства, демократизує політичну систему держави, і це явище робить його масовим. Боротьба конкуруючих варіантів тієї чи іншої проблеми дає можливість обрати найкращий з них і досягти прийняттого компромісу, хоча це й не завжди вдається. Суспільству вигідна конкуренція інтересів і з формально-демократичної причини, тому що зіставлення групових інтересів, можливостей і наслідків різного роду дій, здійснюване у межах демократичної процедури і виражене в державноуправлінських рішеннях, створює складну систему стримувань і противаг економічних і політичних суб'єктів.

З огляду на зазначене, електронне лобіювання (далі – е-лобіювання) – це законний вплив громадськості та професійних лобістів, що справляється на органи публічної влади, їх посадових і службових осіб через мережу Інтернет під час розробки та прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів, а також розробки та реалізації державної політики.

Е-лобіювання як політичний канал зв'язку має, на нашу думку, декілька рис, що перетворюють його на привабливу стратегію залучення громадськості до дискусії з питань розробки державної політики та генерації законодавчих ініціатив. До них належать:

- легкодоступність і простота використання: кожна людина, що має доступ до мережі Інтернет, може надсилати звернення через електронну пошту до органів публічної влади, брати участь в електронному обговоренні проектів нормативно-правових актів, вносити свої пропозиції та висловлювати зауваження щодо здійснення державної політики;
- оперативність: впродовж одного дня група інтересів може вивчити порядок денний питань, що розглядаються в органі публічної влади, поставити свої вимоги на порядок денний, залучитися підтримкою громадськості в лобіюванні того чи іншого питання;
- економічність: нові форми комунікації, такі як електронна пошта, онлайн-форуми, дискусійні платформи тощо дають змогу суттєво знизити матеріальні та часові витрати на лобіювання. Віртуальні пропагандистські кампанії є набагато дешевшими порівняно з реальними. Це особливо актуально для громадських організацій, які намагаються вирішити

суспільно важливі проблеми з мінімальними матеріальними витратами;

- інтерактивність: здатність знаходитися в режимі діалогу дає змогу встановити зворотній зв'язок користувача інформацією з її джерелом у режимі реального часу без будь-яких допоміжних засобів і забезпечує більше залучення громадськості до процесу прийняття державноуправлінських рішень і розробки державної політики;
- анонімність, що є особливо важливою при поширенні інформації критичного чи негативного забарвлення.

У країнах західної демократії (США, Канада, Великобританія) е-лобіювання з'явилося ще наприкінці ХХ ст. і завдяки вищезазначеним перевагам швидко перетворилося на потужний засіб мобілізації громадськості для участі в законотворчому процесі. Зазвичай за кордоном використовують три основні онлайн-інструменти е-лобіювання: електронна пошта, списки розсилки та веб-сайти.

Електронна пошта є дієвим засобом швидкого обміну інформацією між громадськістю, суб'єктами прийняття державноуправлінських рішень, експертами, засобами масової інформації та іншими особами, включеними у процес лобіювання. Наприклад, у США законотворчі конгреси щорічно отримують понад 200 млн звернень від виборців, з них 90% надіслані електронною поштою. Крім того, майже всі службовці конгресу (97%) вважають, що електронна пошта сприяла збільшенню кількості виборців, які спілкуються зі своїми представниками в конгресі [5]. Найдоцільніше користуватися електронною поштою для: надсилання доручень і вказівок активістам лобістської кампанії; обміну інформацією щодо планування лобістської кампанії; звернення до представників органів публічної влади з проханням надати найновішу інформацію, що стосується предмета лобіювання; спільної роботи над розробкою законопроектів, агітаційних матеріалів, наукових доповідей, досліджень; запрошення на заходи та акції, присвячені обговоренню питання, що лобіюється [3, с. 12].

Американські експерти в галузі лобіювання сформулювали правило складання ефективного електронного звернення до представників органів публічної влади, що отримало назву "3-30-3-30". Це правило полягає в тому, що впродовж перших 3 секунд необхідно привернути увагу адресата до предмета звернення; впродовж наступних 30 секунд ознайомити його зі змістом питання, порушеного у зверненні, та своїми вимогами; 3 хвилини відвести на ознайомлення з документами, що додаються до звернення, та навести посилання на додат-

кову інформацію для поглибленого вивчення питання впродовж 30 хвилин [6].

Списки розсилки також широко використовують під час проведення лобістських кампаній. Цей інтернет-сервіс надає можливість об'єднати певну кількість людей в єдину закриту групу розсилки. Ідея роботи списку розсилки полягає в тому, що існує певна адреса електронної пошти, яка насправді є загальною адресою багатьох людей-передплатників цього списку розсилки. Користувач надсилає лист за цією адресою, і його отримують люди, які передплатили цей список розсилки. Дієвим інструментом е-лобіювання списки розсилки є у випадках, коли необхідно: поширити інформацію про зміни в законодавстві, нові дослідження, перспективні стратегії та загрози, що виникають у тій чи іншій сфері суспільного життя; заохотити до контактів окремих осіб, які працюють над різними аспектами одного й того самого питання; визначити коло однодумців, людей, які можуть бути мобілізовані для подальших дій, тощо [3, с. 12].

Популярність використання веб-сайту як інструменту е-лобіювання пояснюється його здатністю бути потужним засобом збору, надання та використання інформації, а також маніпулювання нею. Зазначене стосується як веб-сайтів громадських організацій, так і веб-сайтів органів публічної влади, де можуть бути розміщені звіти з певних питань з посиланнями на додаткову інформацію, графічні зображення (наприклад, мапа джерел промислового забруднення регіону, фотозвіти, проекти нормативно-правових і регуляторних актів, контактна інформація лідерів лобістської кампанії та посадових осіб органів публічної влади, форми заяв і звернень, інтернет-чати та інші інтерактивні форми для обговорення та обміну інформацією тощо. Веб-сайти є дієвими каналами зв'язку для будь-якої лобістської кампанії з обмеженим бюджетом. Грамотно розроблений веб-сайт може бути використаний для набору добровольців, збору коштів та залучення виборців через механізми зворотного зв'язку, такі як ігри чи вікторини, які підкреслюють основні ідеї лобістської кампанії. Веб-сайт повинен запропонувати відвідувачу більше, ніж міститься в матеріалах, доступних у паперовій формі. URL-адреса веб-сайту має бути включена в усі матеріали, пов'язані з лобістською кампанією, як то: плакати, листівки, брошури, футболки. У кожному виступі в ході передвиборної кампанії також слід зробити посилання на адресу веб-сайту.

Для покращення ситуації щодо залучення громадськості до процесу прийняття державно-управлінських рішень та розробки державної політики доцільно створювати галузеві інформаційні інтернет-ресурси (на-

приклад, екологічні, митні, податкові тощо). Вони повинні містити: перелік органів публічної влади регіону, що відповідають за ту чи іншу галузь, з описом їх компетенції та зазначенням місця у вертикалі влади; персональний склад органів публічної влади та контакти осіб, які опікуються тією чи іншою проблематикою; порядок денний питань, що розглядатимуться найближчим часом; приклади успішного лобістського впливу на представників органів публічної влади; законодавчу базу, необхідну для мотивування лобістського впливу; форми різних заяв, судових позовів; оперативну інформацію про предмет лобіювання (проекти нормативно-правових актів, програм соціально-економічного розвитку тощо) [1].

У світі вже існує практика створення подібних інформаційних ресурсів. Наприклад, у США створена служба Vote.com, на сайті якої кожен виборець може висловити побажання своєму конгресмену. Служба бере на себе зобов'язання переслати побажання за адресою, а потім повідомити виборцеві статистику побажань і те, як його обранець голосував у Конгресі [1]. Американський урядовий портал FirstGov.gov функціонально дає громадськості можливість брати участь у консультаціях у відповідних розділах, що стосуються регуляторної діяльності та розгляду звернень громадян. Додаткові можливості для впливу на прийняття регуляторних рішень пропонує портал Regulations.gov [2, с. 154]. У Канаді діє сайт www.canada.gc.ca, який є путівником по органах публічної влади зі схемою прийняття рішень, персоналіями, координатами [1]. У Санкт-Петербурзі успішно функціонує сайт www.municip.nw.ru, створений за ініціативою представників місцевого самоврядування для розвитку та зміцнення зв'язків з громадськістю муніципальних округів. На сайті розміщено інформацію, необхідну для лобіювання: координати міських муніципалітетів, їх персональний склад, нормативна база з регулювання діяльності місцевого самоврядування, порядок денний питань, що виносяться на розгляд [1].

Окрім названих вище найпоширеніших онлайн-інструментів е-лобіювання використовуються також інші, наприклад: онлайн-опитування та дослідження, форми для коментарів, онлайн-консультації із цільовими групами, веб-форуми, коментарі до документів/політики, онлайн-секції для запитань запрошеним особам, онлайн-конференції, живий чат, онлайн-приймальні, мультимедійні події вживу тощо [4]. На нашу думку, арсенал онлайн-інструментів е-лобіювання може бути доповнений також такими інструментами, як блогінг, соціальні мережі (Вконтакті, Однокласники, Facebook, Twitter, MySpace, LinkedIn), обмін відео (YouTube,

Flickr, Podcasting), реклама онлайн/банер-кампанії.

Інструменти е-лобіювання можуть бути корисними механізмами підвищення рівня поінформованості громадськості про актуальні суспільні проблеми, створюючи нові можливості для спілкування щодо поточної діяльності з вирішення тієї чи іншої суспільної проблеми, просування тих чи інших суспільних інтересів і привнести нові елементи в лобістську кампанію.

На сьогодні в Україні існує низка перепон для розвитку е-лобіювання: недостатнє охоплення мережею Інтернет населених пунктів, особливо в сільській місцевості; низький рівень кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, значна кількість яких навіть за умови обладнання кабінетів комп'ютерами та наявності доступу до мережі Інтернет не вміють належним чином користуватися Інтернетом; недостатність можливостей і ресурсів для впровадження належних методів управління, які б базувалися на новітніх інформаційних технологіях, що, у свою чергу, знижує результативність роботи органів публічної влади, збільшує час на вирішення нагальних проблем територіальної громади та зменшує рівень довіри до влади; неналежне виконання органами публічної влади обов'язку розміщувати на власних веб-сайтах необхідну інформацію щодо компетенції того чи іншого органу, порядку денного питань, що ними розглядаються, та інші проблемні питання.

Слід зазначити, що е-лобіювання, яке надає громадськості можливість швидко та легко долучитися до процесу розробки і прийняття рішень, стане більш ефективним за умови включення його до інтегрованої лобістської стратегії поряд з використанням традиційних інструментів лобіювання (телефонні дзвінки від виборців, прямі лобістські контакти із суб'єктами прийняття рішень, висвітлення лобістської компанії у ЗМІ тощо). Поєднання традиційного та е-лобіювання дає змогу мобілізувати та використовувати людські ресурси та інформацію поза межами географічних, інституційних і бюрократичних бар'єрів і узгоджувати дії реального та віртуального співтовариств щодо проведення лобістської кампанії.

IV. Висновки

Е-лобіювання вже давно стало звичною практикою в багатьох країнах розвинутої

демократії, що здійснює функцію забезпечення ефективної взаємодії між громадянами, інститутами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, з одного боку, і органами публічної влади – з іншого, у питаннях формування та реалізації державної політики та здійснення контролю за правотворчою діяльністю останніх. Очікується, що за умови усунення проблем, про які йшлося вище, е-лобіювання зможе також стати дієвим інструментом демократизації українського суспільства, що розширить можливості доступу громадськості до процесу розробки, прийняття та впровадження державноуправлінських рішень, а також сприятиме підвищенню якості таких рішень.

Список використаної літератури

1. Белобородов С.Г. Особенности лоббирования посредством компьютерных сетей [Электронный ресурс] / С.Г. Белобородов. – Режим доступа: http://lobbying.ru/index.php?article_id=805.
2. Серенко А.О. Е-консультування як ефективна взаємодія органів влади з громадянами / А.О. Серенко // Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадських організацій: інноваційні рішення в соціальній політиці: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 25 вересня 2008 р. / [редкол.: С.О. Горбунова-Рубан та ін.]. – Х.: Центр стратегічних досліджень та інноватики, 2008. – С. 152–154.
3. Kingsley E. E-Advocacy for Nonprofits: The Law of Lobbying and Election Related Activity on the Net / E. Kingsley, G. Harmon, J. Pomeranz, K. Guinane. – Washington: The Alliance for Justice, 2010. – 82 p.
4. Clift S. Online Consultations and Events – Top Ten Tips for Government and Civic Hosts v1.1. – Режим доступу: <http://www.publicus.net/articles/consult.html>.
5. Communicating with Congress. Perceptions of Citizen Advocacy on Capitol Hill [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.congressfoundation.org/storage/documents/CMF_Pubs/cwc-perceptions-of-citizen-advocacy.pdf.
6. Communicating with Congress: The 3-30-30 Rule [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epolitics.com/2006/07/24/communicating-with-congress-the-3-30-30-rule>.

Сумская В.В. Взаимодействие органов публичной власти с общественностью в контексте электронного лоббирования

Проанализированы основные аспекты использования электронного лоббирования для оказания влияния со стороны общественности на органы публичной власти во время процесса разработки, принятия и внедрения государственно-управленческих решений.

Ключевые слова: электронное лоббирование, органы публичной власти, общественность, взаимодействие, государственно-управленческое решение.

Sumska V. The interaction of public authorities with the public in the context of e-lobbying

The main aspects of using e-lobbying to influence on public authorities during the process of designing, adoption and implementation of state management decisions were analyzed.

Key words: *e-lobbying, public authorities, public, interaction, state management decision.*

УДК 351:69(477)

Є.О. Юрченко

аспірант ХарПІ НАДУ при Президентові України, м. Харків

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Зроблено аналіз теоретико-концептуальних основ державного нагляду у сфері будівництва. Проведено оцінювання сучасного стану теоретичних проблем у державному нагляді у сфері будівництва в Україні. Визначено основні напрями подальших наукових розвідок.

Ключові слова: будівельна сфера, державний нагляд, державний архітектурно-будівельний контроль.

I. Вступ

Державна політика в будівельній галузі здійснюється шляхом вироблення, прийняття та застосування нормативно-правових актів, будівельних норм і правил. Одним з основних обов'язкових елементів системи державного управління є контрольно-наглядова функція держави за суб'єктами будівельного ринку, адже безпека в будівництві має основне значення для споживача. У цьому випадку до складової безпеки належить екологічна безпечність будівельних виробів і матеріалів, міцність і надійність новобудов, безпечність експлуатації будівель і споруд, дотримання при виконанні будівельних робіт технології будівництва, державних будівельних норм і правил. Всі ці питання потребують постійного контролю. І саме тому система нагляду в будівництві повинна існувати на державному рівні, оскільки від його ефективності опосередковано залежить життя і здоров'я громадян, захист приватних і суспільних інтересів при здійсненні забудовниками будівельних робіт.

Саме тому необхідно приділити увагу вивченню теоретико-концептуальних основ державного нагляду у сфері будівництва, з'ясувати проблеми та визначити подальші напрями наукових розвідок з метою винайдення шляхів покращення системи державного нагляду у сфері будівництва в Україні.

Проблеми забезпечення законності та дисципліни шляхом здійснення контролю або нагляду в суспільстві досліджувалися багатьма науковцями як у загальнотеоретичному, так і в прикладному плані. Їм присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, О.М. Вінника, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалю, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарева, А.В. Матвійчука, Л.Ф. Морозова, В.П. Портнова, П.М. Рабіновича, В.І. Ремньова, А.О. Селіванова, М.С. Сту-

денікіної, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, Р.Й. Халфіної, В.В. Цветкова, В.Є. Чіркїна, Ю.С. Шемшученка, К.В. Шоріної та ін.

Водночас, поряд із загальнотеоретичними проблемами контролю та нагляду, науковцями досліджувалися в основному питання організаційно-правових засад державного контролю у сфері виконавчої влади, фінансового, судового та інших видів контролю, прокурорського нагляду.

Проблеми ж комплексного розвитку та здійснення контролю в галузі будівництва в нових економічних, політичних і правових реаліях висвітлені неповно, у тому числі мало уваги приділено вивченню механізмів державного контролю в галузі будівництва.

II. Постановка завдання

Мета статті – здійснити оцінювання сучасного стану теоретичних проблем державного нагляду за будівництвом. Виконати аналіз теоретико-концептуальних основ державного нагляду у сфері будівництва та визначити основні напрями подальших наукових розвідок.

III. Результати

Питанню контролю у сфері державного управління приділив увагу О.Ф. Андрійко. Ним визначено такі основні принципи контролю, як об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність [3].

Принцип об'єктивності контролю передбачає аналіз реальних фактів і всебічність їх розгляду. І хоча будь-яке управлінське рішення має елемент суб'єктивності, воно повинно базуватися на об'єктивних, реальних фактах. Контрольна діяльність має ґрунтуватися на дійсності, реальності та конкретності фактів. Об'єктивність контролю впливає з точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, що перевіряються зацікавленими особами, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, порівнянь, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок. І лише узагальнення всіх отриманих у такий спосіб даних приво-

дять до правильних, обґрунтованих висновків, виробляє вміння докопатися до суті за ради встановлення істини. Все це дає змогу знайти правильне рішення при усуненні порушень чи запобігти небажаним наслідкам.

Дієвість контролю полягає в реальних наслідках щодо виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. На нього покладено обов'язок не лише виявити допущені порушення, а й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту. Призначення контролю полягає у створенні передумов і здійсненні управлінської діяльності, виходячи з інтересів людини та суспільства, запобіганні неправомірній діяльності органів управління та службових осіб. Принцип дієвості контролю покладено в основу реагування органів контролю, усієї системи контролю шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачу результатів і висновків уповноваженим органам для прийняття рішень.

Принцип гласності в діяльності органів контролю посідає важливе місце за своїм впливом і результативністю. Широке висвітлення напрямів діяльності органів державного управління щодо виведення країни з кризи, відповідність чинної правової бази відносинам, що складаються у сфері управління, створення державних програм і виконання їх, дії органів управління різних рівнів і службових осіб – все це спрямовано на ефективність управління. Контроль за станом справ в окремих галузях управління та правдива інформація про цей стан, виявлення наявних порушень, а то й некомпетентності, змушують уряд, органи виконавчої влади шукати виходу та вживати радикальних заходів. Такий контроль, що ґрунтується на широкій гласності про випадки безгосподарності, порушення інтересів людини, зловживання службовим становищем, бездіяльності органів управління, сприятиме оперативному усуненню наявних недоліків.

Демократизація та гласність стали орієнтирами подальшого розвитку українського суспільства. Вони передбачають відкритість у діяльності державних органів, широку інформованість про прийняті рішення та їх виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їхніх інтересів. Все це не означає, що дотримання гласності контролю веде до того, що він відразу стає ефективним інструментом демократизації управління. В основі контролю закладені певні принципи і чітке їх дотримання при здійсненні контрольної діяльності, незалежно від того, щодо кого або чого вона здійснюється.

Принцип гласності контролю передбачає не лише виявлення недоліків та обов'язкове покарання, а й постановку актуальних про-

BLEM, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки.

При здійсненні контролю необхідно дотримуватися принципу систематичності, регулярності щодо його проведення. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. До того ж систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи запобігати непередбаченим наслідкам. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату.

Створюючи сильну, дієздатну державу, не слід забувати про її основне призначення – надійно захищати інтереси та права людини. Для цього необхідно сформувати відповідний механізм, який створював би умови реалізації, засоби захисту цих прав і сприяв би подальшому їх здійсненню. Однією з гарантій такого служіння інтересам людини у сфері управління й може бути контроль [3].

Так, О.М. Вінником у контексті господарського права досліджувалося правове регулювання будівельної діяльності. Ним означено функції органів виконавчої влади, що напрацьовують і реалізують державну політику в будівельній галузі, у тому числі й питання щодо державного контролю у сфері будівництва [4].

Організаційно-правові основи управління будівництвом та житлово-комунальним господарством визначено Ю.П. Битяком. У тому числі йдеться, що однією з основних функцій спеціально-уповноваженого органу з питань будівництва Держбуду України (зараз Мінрегіон України) на місцях є державний архітектурно-будівельний контроль [2].

Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. За допомогою контролю, який у науці управління називають "зворотним зв'язком", суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність до умов, що виникають, та запобігти небажаним наслідкам.

Сутність державного контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у запобіганні можливим помилкам і неправомірним діям, що перешкоджають такому розвитку. Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їхнього складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійне явище або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів.

З розуміння суті контролю в державному управлінні як здійснення перевірки відповідності діяльності керованого об'єкта приписам керівного суб'єкта й усунення виявлених недоліків випливає, що контроль є самостійною функцією державного управління (далі – управління).

Функція контролю перебуває в тісному зв'язку з іншими функціями управління. Вона полягає в оцінюванні відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять у цілому перед системою управління. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

У сучасних умовах виникла потреба в нових підходах до системи державного контролю, системи органів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Існування такої системи пояснюється тим, що в перехідний період у суспільстві не поменшало недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення не стали ефективнішими.

Система державного контролю не вичерпується і не зводиться до системи органів контролю. Вона набагато ширша, оскільки включає й органи, й осіб, для яких контроль не є основною діяльністю (а таких органів набагато більше), а також різноманітні форми його здійснення. Отже, система державного контролю у сфері будівництва включає органи та посадових осіб, наділених державою контрольними повноваженнями щодо органів державного управління, форми та методи контрольної діяльності, взаємозв'язки між ними [6].

На відміну від системи державного контролю, система органів державного контролю є вузьким поняттям, оскільки включає лише державні органи, для яких контроль є основною діяльністю і здійснюється у відповідній сфері чи стосується певної функції, конкретних питань.

Органи державного контролю наділяються контрольними повноваженнями, які поширюються на відповідну сферу чи галузь.

Різні види державного контролю виділяються за:

- характером і обсягом контрольних повноважень;
- часом проведення контролю;
- характером організаційних зв'язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом;
- суб'єктами, що здійснюють контроль.

При цьому види контролю в їх практичній реалізації можуть збігатися, але повною мірою вони не замінюють один одного, діють кожен у своїх межах, що визначаються завданнями конкретного виду контролю. Водночас усі види державного контролю базуються на загальних принципах, зберігають основні риси єдиного родового поняття контролю, в тому числі й державний контроль у сфері будівництва.

Залежно від характеру й обсягу контрольних повноважень виділяють загальний і спеціальний контроль. При такій класифікації важливий обсяг контрольних повноважень контрольного суб'єкта, їхній характер та закріплення в нормативно-правовому акті, що регламентує діяльність суб'єкта контролю.

Контроль як функція управління здійснюється майже всіма державними органами та їхніми посадовими особами. За умови, що контроль не виділяється як їх основна функція (тоді це – спеціальний контроль), зазначені суб'єкти здійснюють загальний контроль у межах своєї основної діяльності.

Залежно від часу проведення контролю, він може бути попереднім, поточним (оперативним) і наступним [1].

На думку А.В. Матвійчука, під державним контролем у галузі будівництва розуміють спостереження й перевірку стану галузі будівництва та її елементів за визначеними законодавством напрямками з метою встановлення відповідності між завданнями планування, проектування, здійснення забудови територій і будівництва об'єктів та досягнутими при цьому результатами, а також запобігання, припинення та виправлення помилок і неправомірних дій з боку суб'єктів господарювання, досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямів розвитку галузі будівництва [8].

Разом з тим вказаний дослідник сформулював поняття контрольних проваджень у галузі будівництва, які слід розглядати як формально визначені, врегульовані нормами адміністративного права процедури (сукупність послідовно здійснюваних дій), спрямовані на досягнення законності та правопорядку, неухильне дотримання норм законодавства з метою належного здійснення планування та забудови територій, проектування і здійснення будівництва об'єктів, а також запобігання неправомірним діям з боку суб'єктів господарювання або припи-

нення таких дій, виправлення помилок і досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямів розвитку галузі будівництва.

Державний контроль у сфері будівництва є однією з найважливіших функцій державного управління в будівельній галузі. Його призначення полягає у сприянні реалізації державної містобудівної політики, забезпеченні дотримання вимог законодавства, державних будівельних норм і правил.

За своєю сутністю державний контроль у сфері будівництва являє собою комплекс заходів і методів, здійснюваних суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю з метою дотримання суб'єктами будівельної галузі нормативно-правових актів і технічних регламентів у сфері містобудування. Державний контроль у сфері будівництва в системі виконавчих органів державної влади здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі Мінрегіон), яке формує та забезпечує реалізацію державної політики, в тому числі й технічне регулювання будівельної галузі. Мінрегіон здійснює контроль за виконанням нормативно-правових актів у сфері містобудування через Державну архітектурно-будівельну інспекцію та її територіальні органи, вказані органи є основними в системі органів державної влади, які здійснюють державний контроль у сфері будівництва [9; 10].

Територіальні органи державного архітектурно-будівельного контролю безпосередньо здійснюють контроль за веденням будівництва об'єктів, виробництвом будівельних матеріалів і дотриманням ліцензійних умов суб'єктами будівельної галузі, незалежно від форм власності, відомчого підпорядкування та джерел фінансування із залученням у разі необхідності інших органів державного нагляду.

Разом з тим у систему органів, що здійснюють державний контроль в галузі будівництва, входять й інші органи влади, уповноважені державою на здійснення контрольних функцій у межах їхньої компетенції, зокрема Державна екологічна інспекція, Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державне агентство земельних ресурсів України, Державна інспекція сільського господарства, Державна служба з питань національної культурної спадщини, Державна інспекція техногенної безпеки України, Інспекція державного геодезичного нагляду Головного управління геодезії, картографії та кадастру України та ін.

Також до елементів системи державного контролю у сфері будівництва відносимо органи прокуратури, які в порядку, визначеному законодавством, здійснюють державний нагляд за додержанням і застосуванням

нормативно-правових актів органами державного контролю [7].

IV. Висновки

Державний контроль у сфері будівництва є однією з основних функцій державного управління в будівельній галузі. Державний контроль у сфері будівництва здійснюється Мінрегіоном через Державну архітектурно-будівельну інспекцію та її територіальні органи. Система органів державного нагляду (контролю) у сфері містобудування, окрім Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних органів, включає й інші органи державної влади, що здійснюють контрольні та наглядові функції держави в інших сферах життєдіяльності.

Ефективність здійснення державного контролю у сфері будівництва залежить від нормативно-правових актів, якими регулюється містобудівна галузь, та належної взаємодії між всіма елементами системи державного архітектурно-будівельного контролю. Важливою складовою державного контролю у сфері будівництва є взаємодія органів державного контролю з громадськістю через громадські організації, асоціації будівельних організацій, засоби масової інформації. Вказана взаємодія виконує важливу функцію управління – функцію зворотнього зв'язку.

Система державного контролю в галузі будівництва потребує вдосконалення як в частині покращення й узагальнення нормативно-правових актів з метою усунення прогалин і суперечностей, так і в частині скасування дублювання функцій контрольних органів.

Удосконалення механізмів здійснення державного контролю в галузі будівництва можливе лише при неухильному дотриманні принципів контролю суб'єктами контрольних повноважень у сфері будівництва.

В умовах глобалізації світової економіки з метою створення привабливого інвестиційного клімату нормативно-правові акти, що регулюють питання державного контролю в галузі будівництва, мають бути вдосконалені з урахуванням законодавства провідних країн світу.

Державний нагляд (контроль) у сфері будівництва й основну його складову – систему державного архітектурно-будівельного контролю та механізми його здійснення необхідно переглянути із застосуванням – досвіду провідних країн світу, для чого потрібно дослідити досвід і особливості регулювання державного нагляду та контролю у сфері будівництва за кордоном.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004.

2. Адміністративне право України : підручник / [Ю.П. Битяк (ред.), В.М. Гарашук, О.В. Дзяченко та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
3. Андрійко О. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
4. Вінник О.М. Господарське право : навч. посіб. / О.М. Вінник. – 2-ге вид., змін та доп. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2008. – С. 531–533.
5. Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Гарашук ; Нац. юрид. акад. України. – Х., 2003. – 412 с.
6. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 265 с.
7. Про прокуратуру : Закон України № 1789–XII від 05.11.1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
8. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.В. Матвійчук. – К., 2010. – 21 с.
9. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Указ Президента України № 742/2011 від 08.07.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U633_11.html.
10. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України № 553 від 23.05.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=553-2011-%EF>.

Юрченко Е.А. Теоретические основы государственного надзора в сфере строительства в Украине

Совершен анализ теоретико-концептуальных основ государственного надзора в сфере строительства. Проведено оцінювання сучасного стану теоретических проблем в державному надзорі в сфері будівництва в Україні. Визначено основні напрямки подальших наукових досліджень.

Ключевые слова: *строительная сфера, государственный надзор, государственный архитектурно-строительный контроль.*

Yurchenko Y. Basic theory in respect of state supervision of building industry in Ukraine

The analysis of theoretical and conceptual basics of state supervision of building industry was performed. The evaluation of current theoretical issues in state supervision of building industry in Ukraine was performed. The main directions of further scientific studies were pointed out.

Key words: *building industry, state supervision, the state architectural and building control.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 330.322

С.Ф. Єрмілов

аспірант Класичного приватного університету

ІНВЕСТИЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Автором досліджуються механізми впровадження державного інноваційного інвестування, аналізується нова форма підтримки державою найбільш перспективних і масштабних інвестиційних проектів у рамках державно-приватного партнерства, пропонується створення інвестиційного фонду розвитку й Агентства інвестицій і розвитку Київської області, розробляються напрями підвищення інвестиційної привабливості Київської області.

Ключові слова: інвестиції, інвестиційні фонди, бюджетне асигнування, інвестиційні проекти, державно-приватне партнерство, взаємодія влади та бізнесу, підприємницька діяльність, органи державної влади, бюджетне фінансування.

І. Вступ

Державно-приватне партнерство як механізм залучення додаткових позабюджетних коштів для реалізації проектів вже не перше десятиліття працює в Європі та інших країнах світу. Світовий досвід підтверджує реальність перспектив і економічну ефективність здійснення проектів на основі ДПП.

Дев'яності роки ХХ ст. характеризувалися активним поширенням механізмів ДПП у світі, і насамперед, у країнах, що розвивалися на той час. Саме цей період дав поштовх для залучення приватного капіталу до інфраструктурних проектів, коли відкрилися ринки постсоціалістичних країн та малорозвинутих держав. У 132 країнах, що за кваліфікацією Світового банку відносилися до країн з малим чи середнім рівнем доходів населення, було запроваджено технології державно-приватного співробітництва, у 57 з них таке співробітництво було впроваджено більш ніж у трьох секторах економіки [3].

Маючи привабливі сторони, механізми ДПП удосконалювалися доволі швидкими темпами до кризи 1998 р. Криза досить сильно вплинула на економіку країн, що розвивалися. Насамперед, вона обмежила можливості реалізації інфраструктурних проектів і поставила під загрозу існування деякі з них. Але моделі ДПП показали більший супротив кризі та виявилися більш захищеними, ніж звичайні інвестиції в інфраструктуру. Це є важливим об'єктом дослідження цієї статті, адже, незважаючи на різні причини

криз 1998 та 2008 рр., рецесії однаково вплинули на реалізацію інфраструктурних проектів [4].

В Україні відсутній інвестиційний фонд, який може бути принципово новим інструментом активної державної інвестиційної політики. З метою реалізації інвестиційних проектів необхідна розробка комплексної програми оптимізації отримання коштів з інвестиційного фонду, а також відповідність проекту ряду вимог.

Інвестиційний фонд у цей час є найбільш перспективним інструментом розвитку в Україні. Це, без жодного сумніву, значущий і успішний механізм залучення інвестицій, активної фінансової політики на основі ДПП.

Питання необхідності модернізації інфраструктурних галузей України розглядалося в наукових працях багатьох учених і практиків. Так, вагомий внесок у дослідження проблем інфраструктури України зробили О. Бордун, Б. Данилишин, Б. Додонов, О. Никифоров, Є. Панченко, М. Погребняк, І. Розуптенко, М. Скринько, С. Сонько, П. Суголов, А. Ягода та ін. Серед іноземних авторів питання залучення приватного капіталу до реалізації інфраструктурних проектів досліджували у своїх працях В. Варнавський, А. Ізагіре, Д. Кайрукі, В. Кутарі, Мануель Н. Роджер, Ц. Харріс, М. Хаускамп, М. Хумпрейс та ін. Проблеми розвитку ДПП в Україні вивчали В. Беседін, О. Єгорова, І. Крейдич, В. Мотриченко, О. Навроцька, В. Островецький, В. Пилипів, В. Ребок, Є. Черевиков та інші.

II. Постановка завдання

Метою статті є розгляд проблеми якості інвестиційних і організаційних рішень, що реалізуються в ДПП.

III. Результати

Одним з ключових питань інвестування є питання відбору інвестиційних проектів. В умовах економічної кон'юнктури кількість проектів, що претендують на фінансування за рахунок державного бюджету, стрімко зростає. Через підвищення процентних ставок по кредитах терміни окупності багатьох привабливих інвестиційних проектів значно збільшуються.

Найбільшу проблему в процесі співфінансування проектів становить своєчасність виконання зобов'язань з боку як приватних інвесторів, так і держави. Оскільки зведення комерційної та інфраструктурної частин проектів фінансуються незалежно один від одного, можлива розбіжність або затягування термінів здачі об'єктів в експлуатацію однією зі сторін. При цьому відповідальність сторони, що своєчасно не виконала узяті на себе зобов'язання, законодавчо не врегульована.

Переходячи до нового економічного та соціального етапу розвитку, Україна спочатку відмовилася від такого методу організації державної політики, як народногосподарське планування, у зв'язку з його залежністю від державного ладу СРСР. Проте, відмовившись від планування, держава водночас відмовилася й від необхідності визначення державою бажаних параметрів економічного розвитку. Тепер це завдання стало знов актуальним. Прогнозування (і планування) очікуваних результатів стає частиною державної стратегії, в нашому випадку – також і стратегії інноваційного розвитку.

Ідея програмного розвитку регіону виявилася достатньо популярною. Інвестиційні проекти в тих регіонах України, де стратегічні програмні документи вже прийняті та функціонують, матимуть пріоритет перед тими, хто ще не випробував цей перспективний механізм ДПП.

ДПП визначають як поєднання вмінь і можливостей держави та приватних інститутів для надання суспільно необхідних послуг, за якого партнери домовляються ділити ризики та прибутки спільного проекту [1, с. 67].

Модель державно-приватного партнерства може бути використана для надання будь-яких послуг, необхідних суспільству – від медицини до утилізації відходів та від наукових досліджень до транспортування [2, с. 19].

Якщо регіон зможе розробити подібного роду стратегічний документ, систематизуючи при цьому певну мету, держава в такому разі вимушена буде виділити на це грошові кошти. На користь регіональних проектів говорить також та обставина, що у зв'язку з

кризовими явищами, що відбуваються, найближчим часом може відбутися перегляд ряду інвестиційних проектів.

Значна частина їх може бути заморожена або терміни фінансування значно зрушені. У цьому випадку саме проекти місцевого масштабу, не обтяжені такими великими сумами та термінами, зможуть вийти на перший план і виявляться набагато реальнішими й економічно ефективнішими.

В одних регіонах розробляється блок програм, націлених на розвиток окремих елементів інфраструктури регіону. У інших – видається єдина стратегічна програма, що охоплює комплексний розвиток регіону. Головною метою програми є посилення та збільшення зростання енергопостачання, споживання електроенергії, зменшення дефіциту потужності при стрімкому зростанні електроспоживання.

Дуже цікаво вивчати регіональні програми стратегічного розвитку. Наприклад, "Стратегію залучення інвестицій Київської області", яка може бути програмним документом Київської обласної державної адміністрації. У ній можна визначити конкурентні можливості регіону, його перспективи у сфері залучення інвестицій і методи досягнення поставлених цілей.

Відповідно до стратегії, Київська область повинна увійти до п'ятірки регіонів – лідерів України за темпами економічного зростання і в десятку за темпом зростання рівня життя населення. Реалізація цих цілей буде забезпечена за рахунок підвищення економічної ефективності окремих секторів господарства та провідних підприємств Київської області шляхом залучення значних обсягів інвестицій для їх розвитку.

Якщо цілі стратегії будуть реалізовані, то це автоматично зможе поліпшити місцевий інвестиційний клімат. Так, наприклад, Київська область матиме статус регіону, привабливого на загальноукраїнському та міжнародному рівні для розміщення інвестицій; сама інфраструктура регіону зможе функціонувати на достатньо високорозвинутому професійному рівні, що помітно позначиться на рівні забезпечення потреби потенційних і діючих інвесторів.

Основними напрямками підвищення інвестиційної привабливості Київської області визначено:

- розробку та реалізацію комунікаційної стратегії;
- розвиток інноваційної діяльності;
- вдосконалення системи управління інвестиційним процесом;
- вдосконалення інвестиційного законодавства;
- створення Інвестиційного фонду розвитку;
- формування системи прямого інвестиційного маркетингу;

- розвиток бізнес-інфраструктури;
- реконструкцію житлово-комунального господарства.

Досить показові також і методи підвищення інвестиційної привабливості регіону. Розглянемо їх детальніше.

1. Комунікаційна стратегія.

Метою комунікаційної стратегії є створення в потенційних інвесторів загальної картини області як місця, привабливого для розміщення інвестицій. Пріоритетними завданнями комунікаційної стратегії Київської області є:

- просування Київської області в українському та міжнародному інвестиційному співтоваристві;
- формування іміджу Київської області як лідера серед українських регіонів;

2. Вдосконалення інвестиційного законодавства.

Київська область має обрати ліберальну модель інвестиційної політики та пропонує максимальний пакет спонукальних механізмів для інвестора, який має бути закріплений у відповідних нормах чинного законодавства:

- податкові канікули та пільги в період окупності проектів, віднесених до пріоритетних, відповідно до стратегії залучення інвестицій, пільгове оподаткування інвесторів та організацій інвестиційної інфраструктури, інвестицій, що беруть участь у залученні;
- пряме фінансування з обласного бюджету або співфінансування проектів через спеціально створені акціонерні інвестиційні фонди, часткове страхування некомерційних ризиків, субсидії по процентних ставках;
- удосконалення умов для інвесторів, включаючи організацію фінансування об'єктів інфраструктури за рахунок коштів Державного бюджету та міжнародних організацій, фінансування освітніх програм для місцевого персоналу в рамках нових інвестиційних проектів.

Крім того, пропонуємо законодавчо закріпити статус Агентства інвестицій і розвитку Київської області та принципи організації й функціонування інвестиційного фонду розвитку Київської області.

3. Створення Інвестиційного фонду розвитку.

Для забезпечення фінансування секторів і галузей, визначених як інвестиційні пріоритети Київської області, пропонуємо організувати Інвестиційний фонд Київської області.

Цілями фонду є:

- залучення довгострокових прямих інвестицій у компанії регіону, які динамічно розвиваються;
- поліпшення інвестиційного рейтингу регіону;

- досягнення ліквідності активів фонду через забезпечення розрахункових дивідендів від доходів фонду, продажів акцій компанії стратегічним інвесторам;
- формування капіталу фонду для реінвестицій у нові проекти на території регіону.

Варто зазначити, що низький рівень розвитку бізнес-інфраструктури негативно впливає на загальне враження інвестора від конкретного регіону, обмежуючи можливості ведення бізнесу та створюючи загальне відчуття бідності регіону й неефективності місцевої адміністрації.

У рамках розвитку бізнес-інфраструктури Київської області пріоритетне інвестування пропонуємо в будівництво сучасних готелів і бізнес-центрів, розвиток сфери послуг, підвищення якості міжнародного аеропорту. Ще одним прикладом регіональної інвестиційної програми є програма соціально-економічного розвитку. Ця програма передбачає перелік методів, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності в галузі інвестиційної діяльності, що здійснюється як за рахунок прямої участі в інвестиціях, так і за рахунок створення умов, що стимулюють інвестиційну діяльність в регіоні. Серед таких методів є:

- встановлення правових режимів для окремих груп господарюючих суб'єктів;
- пайова участь у реалізації інвестиційних проектів (програм);
- системи гарантій і захисту інвестицій;
- надання податкових і фінансово-кредитних преференцій інвесторам;
- держзамовлення, цільові програми та інші економічні регулятори.

Також у програмі можуть бути передбачені аспекти політики уряду, які справили позитивний вплив на виробничу й інвестиційну діяльність: надання державної підтримки інвестиційним проектам, що мають соціальне значення та спрямовані на підвищення обсягів промислового виробництва; застосування комплексних заходів державної підтримки підприємств, що ефективно працюють; сприяння розширенню внутрішнього попиту на продукцію місцевого виробництва шляхом введення системи держзамовлення, лізингу, розвитку інфраструктури товарних ринків; залучення промислових підприємств до процесу реформування з метою оптимізації виробництва, технологій і методів управління.

Все це буде сприяти підвищенню гнучкості виробництва, зростанню стійкості підприємств, багато з яких може відновити та розширити асортимент продукції.

Отже, інвестиційна програма має бути законодавчо закріплена при взаємодії органів державної влади та приватних інвесторів з метою досягнення вказаних у програмі

соціально значущих результатів. Особливими рисами програми є її тривалість і єдність структури. На відміну від решти механізмів ДПП, інвестиційна програма повинна охоплювати цілий комплекс інвестиційних проектів, що реалізуються протягом тривалого часу і спрямовані на досягнення цілого блоку соціально значущих результатів.

1. Першим етапом у створенні власної програми є розробка відповідного документа. Як показала практика, цей документ має бути розроблений і затверджений головним розпорядником бюджетних коштів відповідного рівня, оскільки в основі програми лежить бюджетне фінансування.

У самій програмі мають бути вказані: цілі програми; плановані результати; термін дії програми; критерії визначення результативності програми; конкретні інститути ДПП, спрямовані на реалізацію цілей програми (наприклад, створення особливої зони, надання бюджетних субсидій, участь бюджетних коштів у статутному капіталі певних господарських товариств, розміщення державних замовлень, надання консультаційних послуг, формування спеціальних пільгових адміністративних режимів тощо).

2. Реалізацію програми через її тривалість краще доручити спеціальній організації. Реалізацію невеликих програм покладають або на спеціальні комісії, або на ті органи управління, що вже існують у структурі органів державної влади. У деяких випадках місцева влада вважає за краще доручити реалізацію програми приватній компанії. Цей вибір залежить від пріоритетів і масштабу програми. Якщо метою програми є підвищення рівня економічного розвитку певної території або його оптимізації, то приватний керівник буде доречніший. Якщо програма націлена, перш за все, на задоволення суспільних потреб, то вона контролюється місцевими органами державної влади.

Вибір одного зі способів управління виконанням програми не означає повне усунення від управління іншої сторони. У разі адміністративного управління приватні менеджери можуть бути залучені до участі в компанії як сторона інвестиційного контракту. У разі, якщо приватна компанія буде стороною, що управляє, то за органами державної влади залишається фінансовий важіль у вигляді щорічного затвердження обсягу бюджетних коштів, які виділяються на реалізацію програми.

3. Реалізація програми полягає, перш за все, в її фінансуванні з відповідного бюджету в рамках, передбачених чинним Бюджетним кодексом України. Обсяг бюджетних асигнувань на реалізацію програм визначається рішенням про затвердження бюджетного фінансування за цільовою статтею видатків відповідно до рішення органу держа-

вної влади. Таке рішення про затвердження бюджетного фінансування приймається кожен фінансовий рік, що дає змогу оперативно реагувати на зміни як економічної ситуації, так і процесу реалізації програми.

У більшості випадків у великих інвестиційних проектах відсутня необхідна для його повноцінного розвитку інфраструктура, а саме: автомобільні дороги та залізниці, енергетичні й газопровідні об'єкти, мости, шляхи під'їзду, місця для завантаження та вивантаження тощо. До того ж створення таких об'єктів власними силами в основному призводить для суб'єкта підприємницької діяльності до істотних фінансових витрат, а вирішення всіляких погоджених і дозвільних процедур видається дуже складним і тривалим.

Створення такої інфраструктури може бути здійснене за сприяння держави на основі принципів державно-приватного партнерства шляхом отримання державної підтримки за рахунок коштів інвестиційного фонду. Реалізація проектів має істотно підвищити конкурентоспроможність економіки регіону, значно покращити соціально-економічну ситуацію в регіоні. Впровадження відповідної інфраструктури передбачається проводити частково за рахунок міського й обласного бюджетів.

Ще одна можливість розвинути регіон – створення власного інвестиційного фонду. Інвестиційний фонд пропонуємо створити з метою реалізації проектів з інноваційною складовою та підвищення інвестиційного й інноваційного потенціалу регіону. При створенні цього фонду з'явиться можливість підтримки інноваційної діяльності, особливо в частині підготовки й освоєння виробництва нових видів продукції та технологій, наукових і науково-технічних досліджень і розробок, створення унікальних науково-дослідних і випробувальних установок, інноваційно-технологічних центрів, центрів колективного користування науковим устаткуванням та інших об'єктів інноваційної інфраструктури.

За допомогою такого фонду регіон зможе реалізовувати такі основні види підтримки:

- надання інвесторам на території Київської області різного роду позик і субсидій;
- пайова участь у статутних капіталах юридичних осіб, які здійснюють інноваційну діяльність, інноваційних проектів, що займаються комерціалізацією, а також просуванням науково-технічних розробок і продукції інноваційного бізнесу Київської області на вітчизняні та зарубіжні ринки;
- виділення грантів на науково-дослідні й дослідно-конструкторські роботи, створення інноваційної продукції та впровадження її у виробництво, а також на інноваційні проекти, пов'язані з трансфером технологій на вітчизняні й зарубіжні ринки.

IV. Висновки

Для того, щоб визначитися, за допомогою якого механізму ДПП почне залучати інвестиції й розвивати свій регіон, необхідно провести аналіз стану справ у себе на місцях, вибрати сферу впровадження ДПП-проектів, створити для цього необхідні умови. На сьогодні в Україні механізми ДПП використовуються, як правило, у масштабних інвестиційних проектах. Доцільність розвитку ДПП визнана на державному рівні. Необхідно тільки створювати інституційно-правове середовище. Грамотне й успішне застосування ДПП є передумовою до процвітання та швидкого розвитку соціально-економічної сфери України. Для досягнення цієї мети органам державної влади та представникам бізнесу необхідно консолідувати всі свої зусилля та накопичений потенціал, розробити таку модель взаємодії, за якої обидві сторони змогли б безперервно й результативно рухатися до загального результату, працювати погоджено у спільних інтересах, формуючи партнерські моделі взаємин у різних сферах. Тут винятково важливо знайти саме свій інтерес, який необхідний для реалізації соціально значущих проектів. Державно-приватне партнерство є одним з найбільш прийнятних варіантів взаємодії влади та бізнесу. У великих і малих містах України вже давно спостерігається значний інтерес до механізмів залучення в суспільну інфраструктуру таких необхідних інвестицій. Проекти ДПП можуть принести велику економічну та політичну вигоду.

Очевидно, що ритм розвитку проектів ДПП безпосередньо залежить від економічної та політичної ситуації в країні. Але, незважаючи на кризові явища і економічну ситуацію, в Україні починає активно створюватися сприятливе середовище для повноцінного розвитку ДПП-проектів.

Застосування механізмів ДПП допоможе помітно скоротити терміни реалізації суспільно значущих проектів, зокрема залучити приватні інвестиції в малопривабливі інвестиційні об'єкти. Виходячи зі світового досвіду і реалій сучасності, присутність на ринку приватного капіталу удвічі, а то і втричі збільшує ефективність ринку. До того ж, залучення капіталу ззовні помітно знижує ступінь навантаження на бюджет, надає можливість залучати досвідченіші та більш кваліфіковані кадри, застосовувати і вводити в експлуатацію нові технології, модернізувати як матеріальні, так і людські ресурси. Держава ж, у свою чергу, зможе мати можливість здійснювати безпосередньо властиві їй адміністративні функції.

Список використаної літератури

1. Авксентьев М.Ю. Державно-приватне співробітництво – міжнародний погляд / М.Ю. Авксентьев // Економіка та регіон : науковий вісник Полтавського національного технічного університету ім. Юрія Кондратюка. – 2009. – № 4 (23). – С. 67–71.
2. Мочальников В.Н. Государство и бизнес станут партнерами / В.Н. Мочальников // ЭКО. – 2007. – № 5. – С. 18–25.
3. Izaguirre A.K. A review of projects with private participation / Ada Karina Izaguirre [Електронний ресурс]. – The World Bank Group Note №250, October 2002. – Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/book/250Izagu-101502.pdf>.
4. Harris C. A review of cancelled private projects / Harris Clive, Hodges John, Schur Michael [Електронний ресурс]. – Public policy for private sector, World Bank, Note № 252, January 2003. – Режим доступу: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/252Harri-010303.pdf>.

Ермилов С.Ф. Инвестиционные механизмы формирования государственно-частного партнерства

Автором исследуются механизмы внедрения государственного инновационного инвестирования, анализируется новая форма поддержки государством наиболее перспективных и масштабных инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства, предлагается создание инвестиционного фонда развития и Агентства инвестиций и развития Киевской области, разрабатываются направления повышения инвестиционной привлекательности Киевской области.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционные фонды, бюджетное ассигнование, инвестиционные проекты, государственно-частное партнерство, взаимодействие власти и бизнеса, предпринимательская деятельность, органы государственной власти, бюджетное финансирование.

Yermilov S. Investment mechanisms of public private partnership forming

An author probes the mechanisms of the state innovative investing introduction, analyzes the new form of state support of the most perspective and scale investment projects within the framework of public private partnership, offers the creation of investment growth fund and Agency of investments and development of the Kievan area, directions of increase of investment attractiveness of the Kievan area.

Key words: investments, investment funds, budgetary assignation, investment projects, public private partnership, cooperation of power and business, entrepreneurial activity, public authorities, budgetary financing.

УДК 338.1/2

Я.Ф. Радиш

доктор наук з державного управління, професор,
Національної академії державного управління при Президентові України

В.П. Мегедь

доктор медичних наук, доцент,
начальник управління охорони здоров'я Державної прикордонної служби України,
заслужений працівник охорони здоров'я України

О.М. Соколова

начальник лікувально-діагностичного центру
Сакського центрального військового клінічного санаторію ім. М.І. Пирогова
Міністерства оборони України

І.П. Чорний

начальник клінічного санаторію "Прикордонник"
Державної прикордонної служби України

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЛІКУВАННЯ ТА МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: ГЕНЕЗИС І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ (ВСТУП ДО ПРОБЛЕМИ)

У статті досліджено генезис і тенденції розвитку механізмів державного регулювання санаторно-курортного лікування та медичної реабілітації військовослужбовців в Україні.

Ключові слова: механізми державного регулювання, санаторно-курортне лікування, медична реабілітація, військовослужбовці, генезис, тенденції розвитку.

І. Вступ

У системі цінностей, якими дорожить будь-яка цивілізована нація, особливе місце посідає здоров'я. З-поміж інших властивостей-спроможностей індивіда здоров'я вирізняється тим, що воно є не лише найвищою індивідуальною цінністю, а й значною мірою визначає розвиток і реалізацію всього комплексу інших властивостей-здібностей людей і становить першооснову для поліпшення, видозміни, вдосконалення цих різноманітних якісних характеристик людини.

Специфіка феномену здоров'я як складової людського розвитку полягає в тому, що його водночас можна розглядати як безцінний, універсальний і незамінний засіб для досягнення всього розмаїття цілей індивіда, найнеобхіднішу умову для повноцінного розвитку людини. Здоров'я, таким чином, сприймається не тільки й не стільки як здатність до фізично благополучного існування, скільки як здатність до виконання соціально-трудова функцій, до відтворення сукупності людських здібностей та потреб взагалі.

На переконання Д.В. Карамишева, в основу сучасної соціальної парадигми¹ нашої

держави має бути покладене розуміння того, що охорона здоров'я – не збиткова сфера, а пріоритетна та найбільш перспективна. Потрібно перетворити її із соціально-витратної на соціально-інвестиційну. Адже сьогодні інвестиції в людину, її потенціал набувають стратегічного значення [3].

Україна, як відомо, володіє колосальними природними ресурсами, які можна успішно використовувати з метою охорони здоров'я населення. Так, на сьогодні в Україні природні лікувальні ресурси використовують понад 800 санаторно-курортних закладів, у яких щорічно лікується понад 1 млн людей.

За останні десятиріччя розвиток курортології характеризується значними науковими, технічними та практичними досягненнями, які дають змогу значно розширити діапазон практичного використання природних лікувальних факторів.

Широко використовується санаторно-курортне лікування й у військових лікувально-профілактичних закладах з метою реабі-

¹ Поняття "парадигма", як інструмент наукознавства, в цьому контексті вживається для визначення нової моделі функціонування галузі та конкретно-методичного зразка державного управління охороною здоров'я України.

літації особового складу підрозділів Воєнної організації держави².

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити генезис і тенденції розвитку механізмів державного регулювання санітарно-курортного лікування та медичної реабілітації військовослужбовців в Україні.

III. Результати

Сучасний енциклопедичний словник медичну реабілітацію визначає як “комплекс заходів, спрямованих на відновлення (або компенсацію) порушених функцій організму і працездатності поранених і хворих, а також інвалідів”. А яка історія реабілітації поранених і хворих в російській армії?

Перші відомості щодо спроб організації відновлення боєздатності поранених і хворих у межах діючої армії відносяться до середини XVIII ст. Так, під час Семирічної (1756–1763 рр.) та російсько-турецької (1768–1774 рр.) війн у польових госпіталях, які супроводжували війська, вперше створюються команди тих, хто одужує. Саме ці команди відіграли вирішальну роль у поповненні російської армії, що діяла за кордоном, людськими резервами.

Створення команд тих, хто одужує, регламентувалося спеціальним наказом імператора. Так, на початку 1761 р. на адресу генерал-фельдмаршала О.Б. Бутурліна – головнокомандувача російської армії – надійшло розпорядження імператриці Єлизавети Петрівни, в якому вказувалося:

“...выздоровливающих, после как из лечения выдут, для приведения их в силу до отправки к армиям и полкам, содержать при госпитале и довольствоваться по целому месяцу...”.

У 1762 р. командувач 1-ї російської армії генерал-адмірал М.М. Голіцин просив дозволу Військової Колегії організовувати відпочинок і харчування тих, хто одужує, посиляючись на досвід попередніх років Семирічної війни.

У розробленому Я.В. Вілліс перед Вітчизняною війною 1812 р. положенні “О военновременных госпиталей” вказувалося, що в головних і рухомих госпіталях слід мати особливі палати для тих, хто одужує. Пізніше спеціальним розпорядженням головнокомандувача армією, а з 1848 р. – наказом Військового відомства при польових і фортечних госпіталях створювались “слабосильні команди чисельністю від 50 до 200 осіб”.

² **Воєнна організація держави** – сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства та безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз; правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [2].

У медичному й адміністративно-господарському відношенні слабосильні команди знаходились у віданні головного лікаря госпіталю. Організовувались вони не тільки при госпіталях, а й як окремі частини. У таких випадках управління ними здійснювалось спеціальним розпорядженням. У слабосильні команди направлялися:

- поранені, які одужували, але ще потребували доліковування;
- ослаблені походами;
- хворі, які не потребували стаціонарного лікування;
- легкопоранені та контужені.

У “Наставлении по части практической военно-медицинской полиции”, виданому в 1850 р., вже був чітко визначений порядок організації та роботи відділень тих, хто одужує (“выписных отделений”), і слабосильних команд при госпіталях та полках.

У зазначеному вище документі, зокрема, відзначалося: “Нижних чинов, не страждущих уже никакою болезнью, ни под каким предлогом не должно держать в палатах, где лежат больные, а переводить их в выписное отделение, однако ж не иначе, как по совершенном выздоровлении...”. А ось як визначав цитований документ призначення слабосильних команд:

- “доставить прочное укрепление в силах людям, перенесшим тяжкие скоротечные или продолжительные болезни;
- содержать представленных в неспособные до утверждения представления об них, если только болезнь их не требует нахождения в госпитале;
- помещения в слабосильную команду выздоравливающих, имеющих нужду в продолжительном укреплении сил и неспособных избежать как стеснения в госпитале, так и излишних расходов, потому, что содержание этих людей в слабосильной команде дешевле госпитального”.

Окрім слабосильних команд, які організовувались при військових госпіталях, такі команди організовувались і при полках.

“Команды эти располагаются в лучших селениях, где отделенные в них нижние чины получают улучшенную пищу... и, освобождаясь от служебных занятий, не освобождаются однако ж от легкого обучения... В команды слабосильных помещаются нижние чины, выписываемые из госпиталей и лазаретов после перенесенных ими тяжких болезней, оставляющих после себя продолжительное изнурение сил... Строго запрещается удерживать в команде слабосильных людей здоровых и не имеющих нужды в укреплении сил”.

Під час російсько-турецької війни 1877–1878 рр. порівняно з попередніми війнами кількість поранених і хворих у російській ар-

мії зросла. Останнє призвело до того, що "наплив этих неизбежных жертв войны во врачебные заведения южных округов вызвал эвакуацию их на север, вследствие чего Петербург все чаще и чаще встречает раненых и больных, прибывающих сюда с театра военных действий и постепенно наполняющих свободные кровати врачебных учреждений столицы".

У зв'язку із цим, як повідомляє "Вестник народной помощи" – щотижневий журнал того часу, – "открыты слабосильные команды на 1500 человек, имеющие задачей дать приют для выздоравливающих, не требующих постоянного госпитального лечения, но и не настолько окрепших в силах, чтобы возвращаться в ряды войск". Водночас у Петербурзі були також відкриті два "приютки" на 600 осіб, із "которых один на 400 человек в казармах лейб-гвардии гренадерского полка и другой – на 200 человек – в казармах измайловского полка".

А як лікували російських воїнів наприкінці ХІХ ст. в слабосильних командах?

Із цього приводу у виданнях того далекого часу сказано так: "В основу организации слабосильных команд положена весьма верная мысль, что выделенных в их составы выздоравливающих и истощенных следует укреплять в силах не медикаментами, а хорошими гигиеническими условиями: улучшенной пищей и прочими удобствами в обстановке. На довольствие одного человека казна отпускает провиант по 17,5 копеек в день (для здоровых воинов в ту войну полагалось питание на сумму от 6 до 7 копеек в день – авт.). Ежедневно приготавливаемая пища состоит из щей, борща или супа с фунтом³ мяса на каждого, каши, хлеба и кваса. Сверх того – чай, в день по два раза. Все в изобилии снабжены постельным и носимым бельем, теплою одеждой и прочим имуществом".

Після виписки із слабосильних команд військовики розподілялися "сообразно степени здоровья на четыре категории, из которых первая включает нижних чинов, подлежащих отставке, вторая – увольнению в отпуск, третья – зачислению вновь на службу в ближайшие местные войска и четвертая – возвращению в ряды своих действующих частей".

Завдяки організації слабосильних команд столичні госпіталі в 1877–1878 рр. могли "с успехом очищать места для приема поступающих в них тяжелораненых и больных, а выписываемые легкораненые и выздорав-

ливающие – попадать в среду, способную обеспечить быстрое восстановление их сил".

Під час російсько-японської війни 1904–1905 рр. через слабосильні команди пройшло 72 693 осіб, що становить 13,2% від загальної кількості поранених і хворих за час війни (552 000 осіб). Із 72 693 осіб 58,7% (42 671 осіб) – одужали й повернулися в стрій; 29,9% (21 736 осіб) – переведені в лікувальні заклади у зв'язку з погіршенням стану здоров'я; 6,9% (5015 осіб) – евакуйовано вглиб країни з тієї самої причини і 4,5% (3271 осіб) – звільнено з військової служби або переведено на нестройові посади.

Під час Першої світової війни Військовим відомством для поранених і хворих офіцерів та нижчих чинів, які не потребували госпітального лікування, але потребували зміцнення здоров'я й відпочинку, позначалася організація команд тих, хто одужує, при військових частинах та евакуаційних пунктах. Ці команди призначалися для звільнення лікувальних закладів від тих поранених і хворих (придатних до військової служби), які не потребували подальшої евакуації, але не могли ще за станом здоров'я бути виписаними в частину.

Богатий і корисний досвід реабілітації поранених і хворих, набутий військовими лікарями російської армії, з успіхом був використаний медичною службою Збройних Сил СРСР під час Великої Вітчизняної війни 1941–1945 рр.

Роль і місце санаторно-курортного лікування в системі медичного забезпечення Державної прикордонної служби України [4–6]

Санаторно-курортне лікування – важлива й невід'ємна складова медичного забезпечення Державної прикордонної служби України (ДПСУ). Як переконливо свідчить значний практичний досвід з медичного забезпечення військовослужбовців, діяльність санаторно-курортних закладів дає можливість досягати високої ефективності у справі збереження та відновлення здоров'я українських прикордонників – одного з найважливіших елементів національної безпеки України.

Історичний аналіз становлення й розвитку санаторно-курортної справи у військових відомствах України дав можливість встановити, що 30 жовтня 1922 р. можна офіційно вважати датою створення перших військових санаторіїв на теренах України.

Що стосується генезису системи санаторно-курортного забезпечення українських прикордонників, то вона тісно пов'язана зі становленням і розвитком санаторно-курортної справи Прикордонних військ СРСР.

Так, перший будинок відпочинку "Лівадія" на 80 місць був створений 30 червня 1956 р., а в 1960 р. його було перейменовано

³ **Фунт** (нім., від лат. вага, важок) – 1. Міра ваги, що дорівнювала 409,5 г і застосовувалася на території Росії, України, Білорусі з Х ст. до запровадження Метричної системи мір. 2. Міра ваги в країнах з англійською системою мір (в Англії, Бельгії та ін.), що дорівнює 453,6 г. [8, с. 234].

но у “Прикордонник Півночі”, не змінюючи підпорядкування. Пізніше, 7 квітня 1976 р., цей будинок відпочинку було виведено зі складу Північно-Західного прикордонного округу Прикордонних військ КДБ СРСР і підпорядковано Головному управлінню Прикордонних військ КДБ СРСР та перейменовано в будинок відпочинку “Прикордонник”. На кінець 70-х рр. минулого століття в цьому будинку відпочинку могли одночасно перебувати 250 відпочивальників.

У 1992 р. будинок відпочинку “Прикордонник” було виведено зі складу Головного управління Прикордонних військ КДБ СРСР та підпорядковано Державному комітету з питань охорони державного кордону України на підставі наказу Голови Державного комітету з питань охорони державного кордону України від 28 серпня 1992 р. № 002. У 2000 р. наказом Голови Держкомкордону України від 29 березня № 034 будинку відпочинку “Прикордонник” надано статус Центру оздоровлення та відпочинку, який з 1 серпня 2003 р. підпорядковується управлінню охорони здоров’я Департаменту забезпечення Адміністрації ДПСУ. Саме з цього часу починається реорганізація центру оздоровлення та відпочинку “Прикордонник” у санаторій загального профілю на 260 місць. На глибоке переконання авторів, створення та функціонування нових організаційних форм надання медичної допомоги в санаторії “Прикордонник” у вигляді спеціалізованих кабінетів (стоматологічного, фітотерапії, теплолікування, функціональної діагностики, фізіотерапевтичного, масажного, аеротерапії, голко-рефлексотерапії, ультразвукової діагностики, електрофорезу, грязелікування, гідромасажних ванн, гінекологічного тощо) забезпечило ефективне лікування та профілактику основних захворювань, які найчастіше трапляються серед військовослужбовців.

З 1964 р., коли на основі клопотання Головнокомандувача ВМФ СРСР рішенням Кримського облвиконкому за № 164-2 на земельній ділянці площею 29,6 га в Бахчисарайському районі на березі Чорного моря будується військовий пансіонат, починається історія будинку відпочинку “Піщане”. На початку 80-х рр. XX ст. він став місцем реабілітації радянських підводників-атомників. Саме тоді інститутом Воєнморпроект був розроблений план розвитку цього оздоровчого закладу, яким передбачалося в результаті трьох етапів упродовж 1982–1995 рр. будівництво двох нових спальних корпусів на 500 місць (перший етап); реконструкція двох інших корпусів на 250 місць, будівництво закритого плавального басейну з морським водозабором і введення в експлуатацію кіноконцертної зали на 500 місць (другий етап); будівництво дитячого оздо-

ровчого табору з медичним корпусом і школою (третій етап).

Перший етап будівництва було завершено в 1986 р., другий етап частково виконаний на початок 1992 р., коли подальший розвиток військового будинку відпочинку “Піщане” зупинився.

У 1993 р. цей будинок відпочинку було розформовано, а на його базі створено пансіонат “Піщане” з підпорядкуванням Міністерству курортів і туризму АР Крим. З 2002 р. пансіонат “Піщане” переходить у підпорядкування Державного комітету з питань охорони державного кордону України і на його базі створюється центр оздоровлення та відпочинку Прикордонних військ України “Піщане”, який з 1 серпня 2003 р. підпорядковується управлінню охорони здоров’я Департаменту забезпечення Адміністрації ДПСУ.

З 8 квітня 1946 р. [9] починається історія становлення та розвитку центру оздоровлення і відпочинку Південного прикордонного округу ДПСУ “Одеса-Аркадія”. На сьогодні це один з найкращих лікувально-оздоровчих закладів відомства, де одночасно можуть відновити своє здоров’я 210 відпочивальників.

Керівництво ДПСУ приділяє належну увагу й оздоровленню дітей військовослужбовців. Вже понад 30 років в одному з найстародавніших курортів України – в центральній частині західного узбережжя Кримського півострова – м. Саках – функціонує дитячий оздоровчий центр “Прибережний”. Унікальною особливістю цього курортного міста є лікувальні грязі, які природа створила в гігантській лабораторії – солоному Сакському озері. За кількістю ж отриманого сонячного світла – близько 2500 годин на рік – курорт по праву посідає одне з провідних місць у Криму. Дитячий оздоровчий центр ДПСУ “Прибережний” розрахований на 460 дітей віком від 6 до 14 років, у т. ч. містить відділення матері та дитини на 60 ліжок для здійснення оздоровлення дітей віком від 3 до 7 років разом з матерями.

Таким чином, на сьогодні в підпорядкуванні управління охорони здоров’я Департаменту забезпечення Адміністрації ДПСУ три оздоровчі заклади (“Прикордонник”, “Піщане”, “Одеса-Аркадія”) загальною місткістю 1220 осіб і дитячий оздоровчий центр “Прибережний” (м. Саки) на 450 місць. Безпосереднє керівництво роботою цих оздоровчих закладів здійснює начальник управління охорони здоров’я через лікувально-профілактичний відділ.

У своїй роботі з керівництва системою санаторно-курортного забезпечення ДПСУ колектив управління охорони здоров’я використовує такі принципи управління: об’єктивності, універсальності, випереджального

стану, демократизму, розподілу повноважень та відповідальності, законності й оптимізації управління. При розробці та формуванні організаційно-штатної структури лікувально-профілактичного відділу керівництво управління охорони здоров'я намагалося чітко визначити повноваження та шаблі його підпорядкування, раціональний розподіл компетенції, повноту відповідальності за виконання поставлених завдань та комплексність виконання всіх функцій управління відповідно до цих завдань, відповідність ресурсного забезпечення рівню завдань, що вирішуються, тощо. Таке детальне врахування факторів вибору в управлінському процесі й основних принципів державного управління при створенні системи санаторно-курортного забезпечення Державної прикордонної служби України ми пов'язували з такими її особливостями. По-перше, керівники оздоровчих закладів "Прикордонник" і "Піщане" не мають медичної освіти. По-друге, брак знань з державного управління, основ менеджменту та маркетингу, впровадження й інтенсивний розвиток платних медичних послуг стали причиною направлення на навчання керівників лікувально-оздоровчих закладів до Національної академії державного управління при Президентові України. У результаті поліпшився стиль роботи управлінського апарату, посилився його вплив на вирішення актуальних питань санаторно-курортного забезпечення. Ми переконані в тому, що такий підхід до проблеми підготовки нової генерації керівників системи охорони здоров'я українських прикордонників дасть змогу ефективно здійснювати гнучку політику раціонального використання наявної мережі лікувально-оздоровчих закладів, дасть змогу перевести управління системою санаторно-курортного забезпечення ДПСУ з адміністративних на економічні методи, допоможе максимально використовувати весь наявний потенціал для оздоровлення та відпочинку військово-службовців, ветеранів Прикордонних військ і членів їх сімей. Таким чином, однією з провідних тенденцій у діяльності управління охороною здоров'я ДПСУ впродовж останніх років була підготовка сучасних менеджерів – головної фігури в успішному вирішенні поставлених завдань. Іншими тенденціями, які тісно пов'язані із зазначеною вище та значною мірою впливають сьогодні на діяльність керівників лікувально-оздоровчих закладів, є такі.

По-перше, тенденція підвищення вимог до керівників усіх рангів та їхньої діяльності. Цьому сприяє інтелектуалізація праці, підвищення професійного й освітнього рівня керівників лікувально-оздоровчих закладів, зростання їх матеріальних і духовних потреб. Дослідники основ психології управління

[1] пов'язують це з тим, що в управлінні намітився перехід від зовнішнього контролю до регуляції соціальної поведінки через суб'єктивність, розуміння малої групи в управлінському процесі як соціально-психологічної реальності.

Ще однією тенденцією, яка спостерігається сьогодні в управлінській діяльності, є безпрецедентна кількість змін, що відбувалися й відбуваються в нашій державі. Зміни стосуються політики, економіки, медичних технологій, освіти, культури, соціальних відносин і тому, звичайно, не можуть не впливати на управлінську діяльність. Вони, з одного боку, сприяють прогресу, мобілізації зусиль, змушують працівників переорієнтуватися, шукати інше застосування своїм здібностям і можливостям, набувати нових знань і вмінь відповідно до нових обставин. А з другого, – вони несуть у собі й певний дестабілізуючий ефект, напруженість, а в окремих керівників і невпевненість в собі, а тому нерідко знижують ефективність управлінської діяльності.

У контексті викладеного вище слід наголосити на тому, що на сьогодні в основному сформовано правове поле, яким регламентується діяльність санаторно-оздоровчих закладів ДПСУ.

Так, надзвичайно важливе значення в регламентуванні соціального захисту особового складу Прикордонного відомства мають Закон України "Про державну прикордонну службу України" від 3 квітня 2003 р. № 662-IV та Закон України "Про внесення змін до статті 13 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" від 10 липня 2003 р. № 1109-IV". Основним відомчим керівним документом з регламентації санаторно-курортного забезпечення є "Інструкція про порядок санаторно-курортного лікування та відпочинку в Державній прикордонній службі України", яка введена в дію наказом Голови Державної прикордонної служби України від 4 вересня 2003 р. № 64 і зареєстрована в Міністерстві юстиції України 26 вересня 2003 р. за № 856/8177. Управління охорони здоров'я Адміністрації ДПСУ України постійно здійснює аналіз стану, виявляються назрілі проблеми та розробляються дієві заходи щодо корекції й оптимізації державної політики з метою забезпечення особового складу відомства ефективним і сучасним санаторно-курортним лікуванням.

У контексті проблеми, яка розглядається, слід відзначити, що основним методом відновлювального лікування в центрах оздоровлення та відпочинку ДПСУ є медична реабілітація, яка включає медичний, фізичний і психологічний вплив на організм людини. Серед відпочивальників найбільшою популярністю користуються немедикаментозні

фактори: курортні (кліматотерапія, морські купання, елементи спорту та лікувальне харчування) а також фізіотерапія.

Як вже зазначалося вище, на базі центру оздоровлення та відпочинку "Прикордонник" (м. Ялта) сформовано санаторій загального профілю. Окрім зазначених вище форм і методів спеціалізованого санаторного лікування, в ньому широко використовуються методи психологічної, а точніше психофізіологічної корекції (вироблення раціонального ставлення до хвороби, вплив обстановкою – ландшафто-, естетичної, бібліотечної, музикотерапія, аутотренінг, гіпноугестивна терапія тощо).

При реалізації програми подальшого розвитку центру оздоровлення та відпочинку "Піщане", а саме за умови будівництва закритого плавального басейну з морським водозабором, переведенні котельні на газове опалення, реконструкції спальних кімнат з установленням кондиціонерів і відповідним оснащенням кабінету лікувальної фізкультури, цей пансіонат може значно продовжити оздоровчий процес, перетворитися на ефективний центр відновлювального лікування українських прикордонників і приносити вагомий прибуток за рахунок продажу путівок на комерційній основі (на сьогодні процес відпочинку та оздоровлення тут триває всього три місяці на рік – авт.). Адже за кількістю сонячних днів за рік він посідає одне з перших місць на європейській частині колишнього СРСР. А його розташування на межі степової та гірської зон створює унікальні можливості для профілактики й лікування багатьох захворювань. На думку авторів, для відпочивальників цього оздоровчого закладу доцільно розширити і культурно-пізнавальну програму.

Сакський центральний військовий клінічний санаторій ім. М.І. Пирогова Міністерства оборони України: історія становлення та розвитку.

Ця здравниця, одна з найстаріших у Криму, створена у 1837 р. як відділення Сімферопольського військового госпіталю.

Як відомо, у роки Кримської війни (1853–1856 рр.) М.І. Пирогов включив грязелікування в програму етапної реабілітації поранених, що дало змогу значно скоротити терміни відновлення й поліпшити результати лікування. З тих пір санаторій розвивався як спеціалізована установа з лікування бойової травми. У здравниці проходили лікування військовослужбовці, які отримали поранення в роки Першої світової й громадянської війн, фінської кампанії, бойових дій на оз. Хасан і р. Халхін-Гол, Великої Вітчизняної війни 1941–1945 рр. а також під час локальних конфліктів.

Своє нове літочислення санаторій веде з 1 серпня 1922 р. З 1923 р. тут функціонував відділення на 150 ліжок, в 1925–1926 –

на 175 ліжок, в 1927–1932 р. – на 225 ліжок, в 1932–1934 р. – на 250 ліжок, в 1934–1941 р. – на 400 ліжок, з 1944 р. – на 500 ліжок.

У 1928 р. Сакське відділення Військово-курортної станції Криму перейменовано в Сакську військово-курортну станцію, а в 1931 р. – у Сакський санаторій РКЧА I категорії.

До 1934 р. санаторій свого штату не мав, і лікарський склад був прикомандирований з інших частин і установ. У 1934 р. був затверджений штат № 27/301-П, з яким санаторій функціонував до 1946 р. У 1938 р. санаторій уперше переведений на цілорічну роботу.

З 15 січня по 19 лютого 1945 р. особовий склад санаторію виконував урядове завдання з обслуговування Ялтинської конференції керівників трьох великих держав. За відмінне виконання цього завдання весь колектив одержав подяку, а 15 працівників санаторію були нагороджені орденами й медалями.

З 3 січня 1946 р. санаторій було переведено в перший розряд зі штатом № 27/304-1 на 500 ліжок. З переведенням на штат центральних санаторіїв I розряду, у 1947 р. він був перейменований у Центральний Сакський санаторій Збройних Сил СРСР, а пізніше – у Сакський санаторій Міністерства оборони СРСР.

З 1959 р. ліжкова мережа санаторію знову збільшується й доходить у 1962 р. до 600 ліжок за рахунок введення в експлуатацію нового спального корпусу на 150 ліжок, капітального переобладнання під спальний корпус дев'ятого павільйону (колишнього будинку приймального відділення й управління санаторію), інших павільйонів, а також зведення нового будинку приймального відділення.

У 1977 р. в санаторії введені в експлуатацію лікувальний корпус на 1200 відвідувань на день із грязелікувальним, фізіотерапевтичним, ендоскопічним, стоматологічним відділеннями, а також відділеннями функціональної діагностики й лікувальної фізкультури, їдальня на 800 посадкових місць, клуб на 600 місць, свердловина мінеральної води.

На підставі досвіду лікування бойових травм, у 1981 р. на базі Сакського центрального військового клінічного санаторію було створено Центр відновлювального лікування для військовослужбовців, які отримали поранення в Афганістані. Великий практичний досвід реабілітації, отриманий співробітниками санаторію при лікуванні понад 8 тис. поранених воїнів-інтернаціоналістів. Сьогодні в Центрі створено унікальну систему реабілітації постраждалих після різних видів травм. У ньому щорічно проходять

реабілітаційне лікування понад 2,5 тис. важких хворих – інвалідів I–II груп.

У 2003 р. Указом Президента України Сакському центральному військовому клінічному санаторію у зв'язку з 80-річчям від дня створення присвоєне ім'я М.І. Пирогова. У 2004 р. на території санаторію в будинку Центру відновлювального лікування відкрито храм святителя Луки. З нагоди 25-річчя Центру відновлювального лікування 4 травня 2007 р. на території санаторію відкрито пам'ятник Милосердя, присвячений воїнам-інтернаціоналістам і військовим медикам. У листопаді 2008 р. у санаторії було відкрито критий плавальний басейн, який відповідає сучасним вимогам щодо якості санаторно-курортних послуг.

Із санаторієм впродовж багатьох років плідно співпрацюють науковці Кримського державного медичного університету ім. С.І. Гергівського. Завдяки цьому розроблено й впроваджено в клінічну практику нові методики: "Озонотерапія в комплексному санаторно-курортному лікуванні"; "Цистоскопія з механічним дробленням каменів сечового міхура"; "КВЧ-терапія в лікуванні виразкової хвороби шлунка й ІХС"; "ЕСМА-терапія в лікуванні захворювань нервової системи й опорно-рухового апарату"; "Голкорексфлексотерапія в комплексному санаторно-курортному лікуванні"; "Галотерапія в лікуванні захворювань органів дихання й серцево-судинної системи".

Спільні дослідження вчених і практичних лікарів санаторію дали змогу чітко визначити коло захворювань, що підлягають лікуванню на курорті, створити найбільш раціональні науково обґрунтовані методики лікування та впровадити їх у практику.

Сьогодні Сакський центральний військовий клінічний санаторій ім. М.І. Пирогова – це багатопрофільна лікувально-профілактична установа, що призначена для лікування хворих із захворюваннями нервової системи, опорно-рухового апарату, урологічних і гінекологічних захворювань, а також лікування хворих з наслідками травм і захворювань хребта з ушкодженням спинного мозку, порушенням функції тазових органів. Діагностичні й лікувальні кабінети оснащені сучасною апаратурою й устаткуванням.

Лікувально-діагностична база санаторію представлена: основною базою на 425 ліжок, що містить у собі терапевтичне відділення, неврологічне відділення, відділення відновлення репродуктивної функції людини; Лікувально-діагностичний центр на 1250 відвідувань на день з такими відділеннями: фізіотерапевтичним, рентгенологічним, ендоскопічним, стоматологічним, лабораторним, функціональної діагностики, лікувальної фізкультури, спортивним комплексом з відкритим плавальним басейном, сауною; Цен-

тром відновлювального лікування на 175 ліжок з двома відділеннями відновлювального лікування для хворих з наслідками захворювань і травм хребта з ушкодженням спинного мозку й порушеннями функцій тазових органів з кабінетами грязелікування, бальнеолікування, апаратної фізіотерапії, масажними, лікувальної фізкультури, стоматологічним, діагностичними (ендоскопічним, рентгенологічним, функціональними, ультразвуковими, нейрофізіологічними і біомеханічними досліджень).

Унікальні комплексні реабілітаційні програми базуються на використанні курортних факторів санаторію: грязелікування: аплікації, ректальні й вагінальні тампони, електрогрязь; бальнеолікування: ропні, мінеральні, перлинні ванни, зрошення (ясен і гінекологічні); апаратна фізіотерапія; лікувальна фізкультура; масаж: ручний, мануальна терапія; аероіонотерапія в галокамері; озонотерапія; лікування зубів; рефлексотерапія; психотерапія; кліматотерапія; фітотерапія; дієтотерапія.

IV. Висновки

1. Доведено, що Україна володіє колосальними природними ресурсами, які можна успішно використовувати з метою охорони здоров'я населення. На сьогодні в Україні природні лікувальні ресурси використовують понад 800 санаторно-курортних закладів, у яких щорічно лікується понад 1 млн людей.

2. Виявлено, що перші відомості щодо спроб організації відновлення боєздатності поранених і хворих в межах діючої армії відносяться до середини XVIII ст. Під час Семирічної (1756–1763 рр.) та російсько-турецької (1768–1774 рр.) війн у польових госпіталях, які супроводжували війська, вперше створюються команди тих, хто одужує. Саме ці команди відіграли вирішальну роль у поповненні російської армії, що діяла за кордоном, людськими резервами.

3. Обґрунтовано, що санаторно-курортне лікування – важлива й невід'ємна складова медичного забезпечення Державної прикордонної служби України. Діяльність санаторно-курортних закладів дає можливість досягати високої ефективності у справі збереження й відновлення здоров'я українських прикордонників – одного з найважливіших елементів національної безпеки України.

4. Доведено, що 30 жовтня 1922 р. можна офіційно вважати датою створення перших військових санаторіїв на теренах України. Подано історію становлення та розвитку Сакського центрального військового клінічного санаторію ім. М.І. Пирогова Міністерства оборони України.

Список використаної літератури

1. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: мо-

- нографія / [кол. авт.; за ред. д. філос. н., професора В.М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – С. 147–169.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України // Уряд. кур'єр. – 2003. – 30 лип. – С. 1–5.
 3. Карамішев Д.В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія / Д.В. Карамішев. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. – 304 с.
 4. Мегедь В.П. Санаторно-курортне лікування – важлива складова системи медичного забезпечення Державної прикордонної служби України / В.П. Мегедь, Я.Ф. Радиш, С.І. Куц // Лікарська справа-Врачебное дело, 2009. – № 1–2. – С. 96–103.
 5. Мегедь В.П. Управління системою санаторно-курортного забезпечення Державної прикордонної служби України: генезис та перспективи розвитку / В.П. Мегедь, Я.Ф. Радиш, С.І. Куц // Охорона здоров'я України, 2004. – № 4 (15). – С. 29–34.
 6. Мегедь В.П. Нові можливості санаторно-курортного забезпечення Державної прикордонної служби України / В.П. Мегедь, Я.Ф. Радиш // Лікарська справа-Врачебное дело, 2005. – № 5–6. – С. 86–88.
 7. Радыш Я. Реабилитация раненых и больных в русской армии / Я. Радыш // Военный врач. – 15 марта 1991 г.
 8. Тлумачний словник іншомовних слів / [авт.-уклад. О.М. Сліпушко]. – К. : Школа, 2006. – 288 с.
 9. ЦАПВ. – ф. 14. – оп. 12. – ед. хр. 256, л. 1.

Радиш Я.Ф., Мегедь В.П., Соколова О.М., Чорний І.П. Механизмы государственного регулирования санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации военнослужащих в Украине: генезис и тенденции развития (вступление к проблеме)

В статье исследованы генезис и тенденции развития механизмов государственного регулирования санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации военнослужащих в Украине.

Ключевые слова: механизмы государственного регулирования, санаторно-курортное лечение, медицинская реабилитация, военнослужащие, генезис, тенденции развития.

Radysh Ya., Meged V., Sokolov A., Chorniy I. Mechanisms for the State regulation of spa treatment and medical rehabilitation of servicemens in Ukraine: genesis and trend of development (Entry to the problem)

In the article the genesis and trend of development of state regulation of spa treatment and medical rehabilitation servicemens in Ukraine are analuzed.

Key words: mechanisms for state regulation, health spa treatment, medical rehabilitation, servicemen, genesis, trend of development.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 330.322

В.М. Анікеєнко

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО СТВОРЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧИХ СИСТЕМ РЕГІОНУ

У статті автор розглядає доцільність програм створення та підтримки корпоративних і холдингових організацій внутрішньої торгівлі, особливості об'єднання кооперативних торгових структур, пропонує проведення експерименту зі створення "народних магазинів", а також створення таких форм торгових об'єднань, як торгові ліги, спеціалізовані торгові союзи.

Ключові слова: корпоративна структура, орган державної влади, регіон, холдинг, торгові об'єднання, продовольчий сектор, виробництво.

I. Вступ

Продовольча забезпеченість є однією зі складних глобальних проблем людства. Особливо актуальною вона є для країн, що розвиваються, і держав з перехідною економікою, де через слабку розвинутість і неефективність сільськогосподарського виробництва, низьку платоспроможність населення душеве споживання продуктів харчування значно нижче від прийнятих медичних норм. Ця обставина значною мірою загострює проблеми здоров'я людей, провокує соціальну напруженість, формує залежність країни від імпорتنих постачань продовольства, підриває основи державної безпеки.

II. Постановка завдання

Дослідити формування інтегрованих виробничо-торгівельних систем у продовольчому секторі регіону.

III. Результати

Теоретичною основою цієї статті стали праці українських науковців, у яких знайшла своє відображення проблема продовольчого забезпечення населення. Цю тему досліджували: Л. Абалкіна, Е. Борисенко, А. Гордєєва, С. Дзарасова, В. Зволинський, В. Ільяшенко, В. Коровкіна, М. Латинін, О. Лебединська, Т. Лозинська, В. Маслакова, В. Медведєва, В. Милосердова, В. Назаренко, С. Пилієва, С. Семенова, Ю. Хромова й ін.

У сфері внутрішньої торгівлі реформа підприємств передбачає:

- вибір оптимальної організаційно-правової форми торгових підприємств, здатної впливати на формування внутріш-

нього ринку й активізацію діяльності вітчизняних товаровиробників;

- створення сприятливих умов для інтеграції господарської діяльності різних торгових структур; визначення концепції розвитку різних видів і типів торгових підприємств, включаючи створення сучасних роздрібних і оптових "ланцюгів", заснованих на загальних підходах до формування асортименту, вибору технічних засобів оснащення, оформлення інтер'єру та зовнішнього вигляду підприємств, застосування однакових форм обслуговування;
- поліпшення управління на підприємствах, стимулювання підвищення їх ефективності й конкурентоспроможності, зниження витрат обігу, створення умов для реалізації товарів за помірними цінами;
- чітке розмежування відповідальності та прав власників, керівників, персоналу і споживачів, розвиток механізму корпоративного управління, захист прав акціонерів, забезпечення вільного перерозподілу прав участі в капіталі акціонерних товариств і переходу таких прав до ефективних власників;
- забезпечення інвестиційної привабливості підприємств.

Великі торгові корпорації в країнах з розвинутою ринковою економікою становлять фундамент їх економічної потужності та конкурентоспроможності, перш за все, на внутрішньому ринку, а за ним – і на ринках інших країн [3].

Становлення нових великих торгових корпорацій в Україні – це також питання від-

новлення її внутрішнього ринку, ринкової конкуренції.

У формуванні торгових корпорацій і холдингів доцільно орієнтуватися на різноманіття їх типів і форм, створення умов для розвитку конкуренції.

Переважаючою організаційно-правовою формою торгової корпорації можуть бути акціонерні товариства відкритого та закритого типів; товариства з обмеженою відповідальністю; інші види господарських товариств, передбачені законодавством України; холдингові компанії, до складу активів яких входять контрольні пакети акцій інших підприємств [1].

Для впровадження процесу формування торгових корпорацій доцільно розробити за участю державних органів і зацікавлених приватних структур цільові програми створення та підтримки корпоративних і холдингових організацій внутрішньої торгівлі за основними стратегічними напрямками: продукти харчування; товари легкої промисловості; будівельні матеріали; меблі тощо. Одне з основних завдань торгових корпорацій – сприяння відновленню позицій вітчизняних товаровиробників на внутрішньому ринку.

Аналогічні заходи можуть бути розроблені спільними зусиллями торгівлі та промисловості у сфері аграрного та інших товарних ринків країни.

При формуванні великих торгових корпорацій слід вивчити можливість створення спільних підприємств, насамперед, зі спорідненими підприємствами в країнах СНД та інших зарубіжних країнах. У створенні торгових корпорацій можуть брати участь державні органи, які здійснюють управління державним пакетом акцій.

При створенні торгових корпорацій буде забезпечено дотримання вимог антимонопольного законодавства з коректуванням у випадках необхідності окремих його положень на користь створення найбільш сприятливих умов для розвитку вітчизняного виробництва і становлення ефективного внутрішнього ринку.

В українській практиці вже розвиваються фінансово-промислові групи, у рамках яких об'єднуються інтереси товаровиробників, торгових підприємств і фінансових установ.

Фінансово-промислові групи створюють реальні можливості для підтримки вітчизняних товаровиробників, розвитку інфраструктури переробної промисловості й водночас для зміцнення торгової системи [2].

Світовий досвід і вітчизняна практика дають підстави припустити, що створення фінансово-промислових груп може відбуватися в таких сферах [2]:

- структурна перебудова торгівлі з метою ліквідації дисбалансу розвитку її окре-

мих ланок (роздрібна, оптова торгівля та громадське харчування);

- активізація внутрішнього потенціалу господарських структур, які входять до групи, і створення на цій основі особливих механізмів їх самофінансування, підвищення інвестиційної діяльності на споживчому ринку;
- поява нових технологій складських і комерційних операцій, а також надання транспортно-експедиційних послуг з перевезення торгових вантажів з мінімальними витратами за максимально короткі строки з раціональним використанням техніки. Ми пропонуємо у сфері товарного обігу створення таких корпоративних структур, як торгово-фінансово-промислові групи.

У світовій практиці значне місце на споживчому ринку посідають кооперативи різних видів. Їх розвиток дає змогу краще поєднувати переваги цивілізованого ринку з вирішенням соціальних проблем, створенням умов для повного задоволення потреб у товарах і послугах з боку найменш забезпечених верств населення.

У Росії ще напередодні 1917 р. було більше ніж 400 тис. кооперативів, зокрема 235 тис. споживчих. За радянських часів споживкооперація, хоч і була одержавленою, зберігла кооперативне членство, створила розвинуту матеріально-технічну базу, стала багатогалузевою системою, орієнтованою в основному на обслуговування сільського населення. На сьогодні споживкооперація перебуває в кризовому стані. Її частка в роздрібному товарообігу країни знизилася з 23% в 1991 р. до 3% в 2005 р. Обсяги закупівель сільськогосподарської продукції, виробництва товарів на підприємствах споживкооперації зменшилися в 10 разів [4].

Але все-таки споживкооперація через традиційні зв'язки із сільським населенням має можливості певною мірою відновити свої позиції та справити позитивний вплив на розвиток внутрішнього ринку.

Разом із цим у сфері внутрішньої торгівлі можуть набути розвитку й виробничі кооперативи. Законодавством визначено, що до виробничих кооперативів належать усі види кооперативних організацій, що передбачають особисту трудову участь своїх членів у господарській діяльності.

За рішенням відповідних державних або регіональних органів у сфері торгівлі можуть діяти унітарні комерційні організації, не наділені правом власності на закріплене за ними майно. Це майно перебуває, відповідно, у державній власності. Керівники такого підприємства призначаються власником або уповноваженим ним органом. При забезпеченні державними підприємствами ефективної роботи та належного рівня обслугову-

вання населення державні органи мають надавати цим підприємствам необхідну підтримку, не форсувати їх перехід у приватну форму власності.

Комерційні організації з метою координації їх підприємницької діяльності, захисту загальних майнових інтересів можуть за домовленістю між собою створювати об'єднання у формі асоціацій або союзів, які є некомерційними організаціями.

Набувають розвитку такі форми торгових об'єднань, як торгові ліги, спеціалізовані торгові союзи, торгово-промислові палати тощо. Їх основні функції полягають у захисті інтересів внутрішньої торгівлі, розробці концепції її розвитку, вивченні та поширенні вітчизняного й зарубіжного досвіду, участі в розробці та здійсненні державних програм становлення внутрішнього ринку й активного залучення вітчизняних товаровиробників.

На сучасному етапі розвитку внутрішньої торгівлі спостерігається прагнення до інтеграції господарської діяльності різних торгових структур.

У торгіву практику активно й послідовно проникає усвідомлення того, що формування інтегрованих торгових систем дає змогу поєднати гнучкість ринкової організації торгової діяльності з ефектом централізованого керівництва.

За своєю суттю інтегрована торгова система являє собою форму виробничих відносин між великим і малим бізнесом.

У соціальному аспекті інтегрована торгова система може розглядатися як метод ефективного здійснення економічного співробітництва та досягнення соціального компромісу у відносинах малого, середнього й великого підприємництва на споживчому ринку.

В організаційному плані інтегрована торгова система є добровільним договірним об'єднанням підприємств різної спеціалізації та сфери діяльності, створена з метою взаємного вирішення підприємницьких завдань.

В економічних відносинах інтегрована торгова система є формою поступової концентрації торгових операцій окремих торгових структур при мінімізації їх господарського ризику та витрат.

Для розвитку інтегрованих торгових структур в українській торгівій практиці на сьогодні склалися певні передумови. Зовнішніми стимуляторами розвитку інтеграційних процесів є ринкова невизначеність, зниження з різних причин попиту та пов'язане із цим загострення проблеми реалізації, численні ускладнення на шляху руху товарів до споживачів, зумовлені нерозвинутістю інфраструктури торгової діяльності.

Сформувався мотиви, які спонукають до інтеграції, і всередині самої торгової галузі. Вирішальним серед них є посилення

конкуренції, нехай навіть в її нерозвинутій, а нерідко й гіпертрофованій, формах.

Аналіз сучасних тенденцій розвитку інтеграційних процесів на споживчому ринку країни показує, що цей рух відбуватиметься за досить традиційною схемою – від простих багатогалузевих об'єднань до складних міжгалузевих конструкцій з реалізацією як горизонтальних, так і вертикальних систем господарських відносин [3].

Певною специфікою інтеграційних процесів у торгівлі може стати велика якісна різноманітність підприємств і об'єднань, що визначається підгалузевою структурою торгівлі.

З урахуванням аналізу світової торгової практики можна припустити, що інтеграційні процеси в торгівлі проходитимуть на базі виникнення таких видів об'єднань, як ланцюгові торгові організації, кооперативні об'єднання торгових структур, добровільні роздрібні й оптові ланцюги.

Ланцюгові торгові організації як вид добровільного об'єднання, в принципі, можуть формуватися як в оптовій, так і в роздрібній ланці торгівлі. Проте найбільш характерною структурою вони мають стати для роздрібно-ланки, включаючи громадське харчування.

Суть цього об'єднання полягає в тому, що велике торгове підприємство створює власну ланцюгову мережу підприємств або укладає договір з малими або середніми торговими структурами, на основі чого останні як філіали отримують право на реалізацію певних видів товарів на конкретному товарному ринку під торговельною маркою головного підприємства (система франчайзингу). Причому ця торговельна марка широко відома споживачам і розуміється ними як своєрідна гарантія якості.

Торгові організації можуть створюватися на принципах добровільного підпорядкування, з використанням договорів оренди або навіть продажу підприємства з дотриманням норм, передбачених законодавством.

Загальним принципом роботи подібних об'єднань має стати суворий контроль за роботою учасників об'єднання з боку головної структури, аж до її участі у вирішенні оперативно-господарських питань інших членів об'єднання.

Кооперативні об'єднання торгових структур або об'єднання асоціативного типу можуть створюватися з метою посилення позицій ланцюгових торгових структур. Суть цього виду об'єднань полягає в тому, що група малих і середніх торгових структур буде прагнути забезпечити власну стабільність не за рахунок використання відомої торговельної марки якого-небудь головного підприємства, а на основі формування об'єднання нової торгової групи, здатної до жорсткої конкуренції на споживчому ринку.

Принциповою особливістю роботи таких об'єднань має стати узгодження та централізація виконання найбільш важливих функцій господарської політики. Виходячи із цього, можна припустити, що подібні об'єднання набудуть значного поширення в торгівлі та громадському харчуванні. Саме в цих торгових сферах узгодження закупівельно-збутової політики та централізації функцій товаропостачання є підставою для виникнення об'єднання.

Найбільш перспективним напрямом створення об'єднань асоціативного типу в роздрібній торгівлі може бути об'єднання магазинів з однаковою концепцією розвитку: магазини зі змішаним асортиментом і невисокими цінами, магазини спеціалізовані з особливими формами торгового обслуговування, універсальні магазини, які пропонують нові форми торгового обслуговування.

У громадському харчуванні об'єднання найбільш доцільні при організації обслуговування в загальноосвітніх установах.

Розвиток ланцюгових торгових структур і об'єднань асоціативного типу в роздрібній торгівлі та громадському харчуванні неминуче спровокують інтеграційні процеси в оптовому ланцюзі. Прагнучи зберегти свої позиції на ринку, оптові структури неминуче прийдуть до необхідності інтеграції з роздрібними структурами на договірній основі. Тим самим формуватимуться добровільні роздрібно-оптові ланцюги або об'єднання контрактного типу.

Об'єднання цього типу покликані координувати функції оптової та роздрібної торгівлі на принципах загальної комерційної стратегії при збереженні повної юридичної та фінансової незалежності кожного члена об'єднання. При цьому роздрібні структури, які входять у ланцюг, як правило, повинні будуть мати єдину фірмову назву, уніфікований товарний асортимент, спільну політику, визначену оптовою структурою.

Загострення конкуренції на ринку зумовило необхідність визначення нових підходів до розвитку роздрібних підприємств. Усталилася практика розробки концепцій, заснованих на загальних ідеях формування асортименту й обслуговування населення. При цьому передбачається створення єдиного зовнішнього вигляду магазинів, використання схожого устаткування й оформлення, застосування єдиних принципів асортиментної політики й методів продажу товарів.

У концепцію необхідно включити такі розділи: асортиментні переліки товарів; схеми розміщення устаткування та товарів; визначення зон самообслуговування та продажу деяких товарів через прилавок; перелік додаткових послуг; порядок формування цін, надання знижок на окремі товари; вимоги до

якості товарів; ескізи сучасного оформлення продуктів харчування й ескізи фірмового одягу персоналу; зразки цінників тощо.

Найбільші можливості для реалізації концепцій розвитку роздрібної торгової мережі надають різні "торгові ланцюги". У зарубіжній практиці переважають продовольчі магазини самообслуговування із супутніми непродовольчими товарами, розраховані на щоденні покупки (супермаркети); великі універсальні магазини, розташовані переважно в передмістях і на трасах з великими площами для стоянок автомобілів і розраховані в основному на закупівлі товарів на тиждень або триваліший період (гіпермаркети); магазини-дискаунти, які торгують товарами за нижчими цінами, порівняно з іншими торговими підприємствами.

Подібні тенденції у формуванні торгової мережі вже набули розвитку в Україні, але вони не стали визначальними.

Регіональні державні органи управління торгівлею, торгові корпорації, торгово-промислові палати, фінансово-промислові групи, союзи й асоціації мають взяти на себе розробку конкретних концепцій розвитку роздрібної торгової мережі. Корпоративне управління є організаційною моделлю ведення бізнесу, враховує інтереси власників, органів управління, керівників і персоналу.

Особливість торгових корпоративних організацій полягає в тому, що вони прагнуть залучити в корпоративні інтереси також споживачів, сформувати постійні групи "лояльних клієнтів", прихильних до покупок товарів у торгових підприємствах цієї корпорації. З метою залучення постійних клієнтів передбачається введення для постійних контингентів покупців корпоративних пластикових карток зі зручною формою розрахунків, надання різного роду знижок і бонусів.

Пропонується проведення експерименту зі створення "народних магазинів". Потенційні покупці вносять грошові вклади на створення подібних магазинів, а після їх введення в експлуатацію отримують право придбання товарів з 5-відсотковою знижкою.

Важливою ланкою корпоративного управління є налагоджена робота торгового менеджменту, включаючи функції координації, маркетингу, ефективної організації праці, економіки витрат обігу та зразкового обслуговування населення. У центрі уваги при цьому перебувають питання захисту прав акціонерів і споживачів.

Процес формування корпоративних і холдингових структур вже відбувається у вітчизняній промисловості, але він не супроводжується поки що створенням адекватних структур у сфері внутрішньої торгівлі. Визначено, що з метою впровадження процесу формування торгових корпорацій доцільно розробити за участю державних органів і

зацікавлених приватних структур цільові програми створення і підтримки корпоративних і холдингових організацій внутрішньої торгівлі за основними стратегічними напрямками. При цьому торгово-фінансово-промислові групи можуть мати ряд істотних переваг при фінансових відносинах з державою.

По-перше, торгово-фінансово-промисловій групі, як єдиному господарському комплексу, законодавством може бути надано право виступати єдиним платником податків. Введення консолідованої звітності з податку на прибуток і ПДВ істотно зменшить тиск податкового тягаря на всі структури, які увійшли до групи.

По-друге, прибуток, що реінвестується учасниками групи на фінансування капітальних вкладень виробничого та невиробничого призначення інших учасників групи, можна звільнити від податку в межах 25% балансового прибутку кожного учасника групи.

По-третє, наявність учасників групи фінансових структур дає змогу ефективно вирішувати внутрішні й зовнішні проблеми заборгованості шляхом скоординованого здійснення політики фінансового клірингу, впровадження внутрішнього вексельного обігу, використання трансфертних цін, цін на внутрішній обмін продукцією та послугами.

По-четверте, злиття в рамках групи фінансових, промислових і торгових капіталів і їх обіг у "своєму" банку дасть можливість формувати кредитну політику групи, створити необхідні страхові й інвестиційні структури, забезпечити самофінансування та саморозвиток групи з акцентом на її промислову частину. Тим самим торгово-фінансово-промислова група, на відміну від інших видів об'єднань, може стати ефективною структурою для вирішення проблеми підтримки вітчизняного виробника.

По-п'яте, за участю групи в будь-яких інвестиційних торгах обсяг заборгованості підприємства можна враховувати в обсязі пропонування групою інвестицій. Це сприятиме відновленню потенціалу вітчизняних промислових і торгових структур на споживчому ринку.

Нарешті, в рамках торгово-фінансово-промислової групи можна сконцентрувати великі інвестиційні ресурси під гарантії держави, зокрема з використанням механізму застави. А це особливо важливо сьогодні, коли фізичний і моральний знос устаткування торгових і промислових структур досягає критичної позначки.

Створення торгово-фінансово-промислових груп сприятиме також прискоренню формування конкурентоспроможних на зовнішньому ринку компаній, здатних регулювати пропорції експорту-імпорту споживчих това-

рів, створенню за відповідних умов транснаціональних структур, здатних до відновлення господарських зв'язків у рамках СНД; зміцненню позицій на зовнішніх ринках інших країн.

IV. Висновки

Для впровадження інтегрованих виробничо-торговельних систем доцільно розробити за участю державних органів і зацікавлених приватних структур цільові програми створення та підтримки корпоративних і холдингових організацій внутрішньої торгівлі.

Кооперативні об'єднання торгових структур або об'єднання асоціативного типу можуть створюватися з метою посилення позицій ланцюгових торгових структур. Суть цього виду об'єднань полягає в тому, що група малих і середніх торгових структур буде прагнути забезпечити власну стабільність не за рахунок використання відомої торговельної марки якого-небудь головного підприємства, а на основі формування образу нової торгової групи, здатної до жорсткої конкуренції на споживчому ринку. Найбільш перспективним напрямом створення об'єднань асоціативного типу в роздрібній торгівлі може бути об'єднання магазинів з однаковою концепцією розвитку.

Запропоновано проведення експерименту зі створення "народних магазинів". Потенційні покупці вносять грошові вклади на створення подібних магазинів, а після їх введення в експлуатацію отримують право придбання товарів з 5-відсотковою знижкою.

Набувають розвитку такі форми торгових об'єднань, як торгові ліги, спеціалізовані торгові союзи тощо. Їх основні функції полягають у захисті інтересів внутрішньої торгівлі, розробці концепції її розвитку, вивченні та поширенні вітчизняного й зарубіжного досвіду, участі в розробці та здійсненні державних програм становлення внутрішнього ринку й активного залучення вітчизняних товаровиробників.

Список використаної літератури

1. Волошин В. Концептуальні засади сталого розвитку регіонів України / В. Волошин, В. Трегобчук // Регіональна економіка. – 2002. – № 1. – С. 7–22.
2. Гойчук О.І. Продовольча безпека та її забезпечення в Україні / О.І. Гойчук // Вісник аграрної науки Причорномор'я. – 2001. – Вип. 4. – С. 205–211.
3. Лебединська О.Ю. Міський продовольчий комплекс: організація та управління : монографія / О.Ю. Лебединська. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 272 с.
4. Регіональна політика розвитку аграрної сфери : монографія / [Г.І. Мостовий, Л.М. Анічин, Г.О. Андрусенко та ін.; за заг. ред. Г.І. Мостового]. – Х. : Вид-во ХРІДУ НАДУ "Магістр", 2004. – 292 с.

Аникеенко В.Н. Формирование государственной политики по созданию продовольственных систем региона

В статье автор рассматривает целесообразность программ создания и поддержки корпоративных и холдинговых организаций внутренней торговли, особенности объединения кооперативных торговых структур, предлагает проведение эксперимента по созданию “народных магазинов”, а также создание таких форм торговых объединений, как торговые лиги, специализированные торговые союзы.

Ключевые слова: корпоративная структура, орган государственной власти, регион, холдинг, торговые объединения, продовольственный сектор, производство.

Anikeenko V. Government policy to develop food-safety systems in the region

The author examines an expedience of the programs of creation and support of corporate and holdings organizations of domestic trade, features of association of cooperative point-of-sale structures, the leadthrough of experiment offers from creation of “folk shops”, and also creation of such forms of point-of-sale associations as point-of-sale leagues, specialized point-of-sale unions in the article.

Key words: corporate structure, public authority, region, holding, trade associations, food industry, manufacturing.

УДК 353.083.1

В.Ф. Золотарьов

кандидат економічних наук, доцент
Заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації,
професор кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,

РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ КАДРОВИХ ПРОЦЕСІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано сучасний стан кадрових процесів у сфері державного управління на регіональному рівні в Україні. Запропоновано пріоритетні напрями подальшого розвитку складових кадрових процесів у цій сфері.

Ключові слова: кадрові процеси, державне управління, державні службовці, регіональна кадрова політика, регіональні особливості кадрових процесів.

I. Вступ

Державне управління постійно зазнає радикальних змін та перебуває сьогодні на стадії становлення, апробації різних його моделей. Сутність зазначеної проблеми полягає в удосконаленні державного управління, насамперед в регіонах, на основі ефективної кадрової політики, яка повинна будуватися на засадах її ресурсного забезпечення, професіоналізму та компетентності кадрів, оптимізації регіональної кадрової політики, застосування сучасних кадрових технологій, засобів автоматизації управлінських процесів і запровадження вдосконаленого інформаційного забезпечення, що пов'язано з переходом від рутинних примітивних до якісно нових інформаційних технологій, що відіграють вирішальну роль у підтримці прийняття управлінських рішень.

Проте ця проблема сприймається неадекватно, що зумовлено низкою суперечностей, головною з яких є суперечність між організацією державного управління, його новими завданнями та багато в чому збереженими старими підходами, технологіями та методами управлінської діяльності. Таким чином, центральною проблемою стають, насамперед, управлінські кадри, від ступеня здатності, компетентності та професіоналізму яких залежить ефективність державного управління. Одна з проблем, з якими стикається нова держава, полягає в невідповідності значної частини кадрів до ефективної роботи в нових умовах. Тому цілі реалізації соціально-економічних реформ багато в чому залежать від якості кадрових процесів у державному управлінні, а саме пошуку, оцінювання, відбору, висування, професійного зростання та просування кадрів.

На регіональному рівні вдосконалення державного управління потребує особливо уважного аналізу. Конструкції та механізми

діяльності регіональної влади ще не знайшли адекватної відповідності умовам і характеру економічних, соціальних, політичних та духовно-моральних відносин у суспільстві.

Проблемам управління кадровими процесами у сфері державної служби присвячені дослідження Н. Гончарук, Л. Задорожньої, А. Кисельова, С. Красноп'ярової, В. Олуйко, С. Серьогіна, О. Травянка, А. Трухачової, О. Турчинова, О. Хохлова, О. Якубовського та інших дослідників.

Так, А. Кисельов підкреслює, що керівники регіональних кадрових служб вважають одним з проявів кризи у сфері державного управління недостатній професіоналізм і діловитість сучасного кадрового корпусу, крім того є суттєві резерви для скорочення та раціоналізації апарату, недоліки й упущення у стилі безпосередньої кадрової роботи [2].

На думку Л. Задорожньої, важливою складовою розвитку держави є кадрове забезпечення проведення реформ, професіоналізм державних службовців, нарощування та конструктивне використання кадрового потенціалу в регіоні [1, с. 128].

С. Красноп'ярова вважає, що нові вимоги та цілі, що стоять сьогодні перед сучасним управлінням місцевим і регіональним розвитком, вимагають високопрофесійних державних службовців, а це, відповідно, потребує розробки нових методик навчання, впровадження нових методів нарощування потенціалу працівників цієї сфери, постановки цієї роботи на науковий фундамент, використання накопиченого протягом багатьох років вітчизняного й зарубіжного досвіду [3, с. 151].

Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць в окресленій сфері, зазначимо, що ще не є достатньо розробленими і впровадженими в теорію та практику державного управління питання розвитку кадрових процесів на регіональному рівні.

Нові завдання, що стоять перед державним управлінням, вимагають наукового обґрунтування та прагматичного впровадження регіональних інноваційних кадрових технологій.

II. Постановка завдання

Недостатня теоретична розробленість і практична значущість цієї проблеми для підвищення ефективності державної служби в Україні зумовили вибір теми статті, метою якої стало дослідження регіональних аспектів кадрових процесів у державному управлінні.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення таких завдань, як аналіз сучасного стану кадрових процесів у сфері державного управління на регіональному рівні в Україні, підготовка обґрунтованих пропозицій щодо їх подальшого ефективного розвитку.

Дослідження питань регіональних особливостей розвитку кадрових процесів у сфері державної служби зумовлено завданням пошуку оптимальної моделі регіонального управління, що дасть змогу забезпечити відродження регіонів України.

III. Результати

Стан державного управління на регіональному рівні тісно пов'язаний з перетвореннями в Україні, стратегічний курс яких спрямований на формування ринкових відносин в економіці, що, у свою чергу, відображається на політичних і соціальних інститутах суспільства.

Ретельний добір та ефективне використання кадрового потенціалу органів виконавчої влади на регіональному рівні є важливою передумовою зміцнення держави через розвиток регіонів.

Від професійної компетентності державних службовців, їх моральних якостей, прагнення до постійного самовдосконалення та службового зростання значною мірою залежатимуть результати соціально-економічних перетворень як на державному, так і регіональному рівнях.

Незважаючи на певні позитивні результати у здійсненні кадрової політики, регіональні особливості кадрових процесів у державному управлінні характеризуються:

- відсутністю чіткої цілісної кадрової системи;
- непрозорістю діяльності органів державної влади в роботі з кадрами;
- недостатнім рівнем професіоналізму та адміністративної культури державних службовців;
- неефективною системою кадрового планування та невизначеністю конкретних показників результативності й ефективності діяльності органів влади та їх керівного складу;

- невідповідністю соціального та правового статусу державного службовця та мірою покладеної на нього відповідальності;
- високою плинністю кадрів у зв'язку зі зниженням престижу державної служби як виду професійної діяльності;
- недостатньою ресурсною забезпеченістю органів влади та їх кадрових служб;
- зведенням функцій відділів кадрів до ведення особових справ, відсутність кадрової вертикалі;
- недосконалістю системи кадрового резерву;
- низьким рівнем громадського контролю за реалізацією регіональної кадрової політики.

Підвищення престижу державної служби, створення необхідних умов, які покладають край таким явищам, як корупція та хабарництво, приплив “випадкових” людей до регіонального або місцевого органу влади, що автоматично виштовхує звідти гідних спеціалістів, набуває особливого значення. На цьому фоні в ході протекціонізму, місництва, чутки, інноваційне побоювання, самореклама та, часом, узурпація влади.

Ставка на інтелект, компетентність і професіоналізм чиновників – один з головних шляхів удосконалення регіонального управління в умовах адміністративної реформи.

Завдання формування та використання кадрів регіонального управління є невід'ємною частиною загальної проблеми – створення сильної української демократичної та авторитетної державної влади.

Результативна робота з кадрами стає одним з ключових моментів сучасного етапу реформ в Україні, а професіоналізм державних службовців – найгострішою проблемою сьогодення.

В умовах демократизації українського суспільства й орієнтації України на європейській вектор соціального розвитку посилення професіоналізму державних службовців набуває надзвичайної важливості й актуалізує питання незавершеності українських реформ. Опір змінам, притаманний процесам демократичного оновлення управлінських систем, значно впливає на їх формування, оскільки пов'язаний з традиційними для модернізацій завданнями: зменшення кількості корупційних діянь в органах влади, підвищенням якості надання послуг населенню, підготовкою управлінського персоналу відповідно до стандартів розвитку демократичної держави, професіоналізацією державної служби шляхом реалізації кадрових процедур, процесів і механізмів на засадах відкритості, прозорості та підконтрольності громадянському суспільству [4, с. 71].

Розвиток кадрових процесів на регіональному рівні у сфері державного управління

повинен враховувати як загальнодержавні тенденції та вимоги, так і соціально-економічні, етнокультурні реалії та інші особливості відповідного регіону.

Регіональна кадрова політика є своєрідним продовженням державної з урахуванням особливостей територіального розвитку, кількісного й якісного складу людських ресурсів, їх професійної підготовки, а також потреб у навчанні.

У регіонах України набувають сили нові управлінські структури, ринкові відносини знаходять реальні контури, сфера державного управління поповнюється фахівцями сучасної орієнтації, розробляються та впроваджуються інноваційні підходи до розвитку кадрових процесів.

Так, якісно нові інформаційні технології не тільки основа вдосконалення управління, яка здатна розв'язати його суперечності, а й покликана стати нагальною потребою кадрів державного управління.

Управлінець-професіонал сьогодні – не тільки досвідчений працівник, він ще володіє вміннями та навичками застосування нових інформаційних технологій, що перешкоджають бюрократизму. Виходячи з цього, основним механізмом формування кадрового резерву, атестації державних службовців як складових кадрових процесів, а також точкою відліку, раціональним засобом інтелектуальної й інформаційної підтримки та прийняття управлінських рішень, вважаємо, може стати потужний засіб системи інформаційної та інтелектуальної підтримки й прийняття рішень – обласний банк кадрової інформації (ОБКІ). Тому його створення та постійне супроводження в обласних державних адміністраціях виявляється актуальним питанням.

ОБКІ являє собою сукупність інформаційних і програмно-технічних комплексів, які створені для накопичення, зберігання, обробки, аналізу та забезпечення керівництва обласної державної адміністрації необхідною інформацією щодо організації та здійснення кадрової політики на основі об'єктивної оцінки професійно-ділових та особистісних якостей персоналу, виключаючи або обмежуючи ймовірність суб'єктивізму, відомчого або іншого впливу. Зазначений банк був би призначений для централізованого зберігання кадрової інформації, уніфікації методів, даних і процедур обробки даних щодо роботи з кадрами державних службовців.

Наступна пропозиція стосується ефективного використання бюджетних коштів. Доцільно було б увести таку систему штатного розпису, яка б охоплювала всю сукупність посад державних службовців і оплату їх праці, що зробить штатний розпис відповідного органу влади реальним інструментом

бюджетного планування. Крім того, слід розв'язати проблему, коли посадовці, що виконують однакові функції в різних органах влади, отримують суттєво різну заробітну плату, що спричинює перехід кадрів з однієї організації до іншої, втрату кваліфікованих спеціалістів, які переходять до підприємств приватного сектору. Тобто заробітна плата державного службовця повинна нараховуватися за конкретні результати праці.

Зазначимо також, що організаторська робота органів влади при формуванні та реалізації регіональної кадрової політики послаблюється відсутністю належного управління кадрами в регіоні, роль якої полягає у використанні засобів і форм правового впливу на відповідні органи й об'єкти управління з метою досягнення ефективності в діяльності системи управління персоналом державної служби.

Нарощування потенціалу працівників управління місцевим і регіональним розвитком потребує спільної злагодженої роботи кадрових служб відповідних органів влади і навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців щодо оновлення форм, методів і процедур відбору кандидатур для роботи у владних структурах, розробки наукових критеріїв їх оцінювання, подальшого підвищення рівня професіоналізму посадовців.

Назріла необхідність навчання в Національній академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутах перспективних кадрів для державної служби (анкетні дані яких на сьогодні не відповідають вимогам Академії) на паритетних з державним бюджетом засадах.

Доцільним вважаємо також здійснення періодичної кадрової ротації, особливо там, де простежуються посади з підвищеним ризиком корупції за гілками влади. Тому саме через підвищення професіоналізму слід утверджувати професійну та службову відповідальність державних службовців. Водночас кадрові переміщення в органах влади повинні поєднувати, з одного боку, потенціал, ініціативу працівника, а з іншого, – можливості кадрової служби щодо їх раціонального використання.

Зміст фахового навчання посадовців, професійних програм підвищення кваліфікації та програм тематичних семінарів для державних службовців органів влади регіонального рівня повинен формуватися на основі потреб у знаннях, вміннях і навичках, що зумовлені відповідними їх посадами, функціональними обов'язками. Проте застосування нових прийомів роботи, процедур прийняття управлінських рішень та інших результатів подібного навчання в умовах реальної організації наштовхується на серйозні

протидії, а більшість знань, набутих на курсах підвищення кваліфікації, швидко втрачається за відсутності належного контролю. Тому для практичного закріплення отриманих знань і навичок бажано застосовувати технології структурно-функціональних змін, що передбачають активну участь усіх посадовців конкретного органу влади в процесах перебудови, регулярне використання зворотного інформаційного зв'язку всіма ланками його управління.

Подальшого вдосконалення потребує система механізмів нормативно-правового, фінансово-економічного, організаційного, ресурсного, освітньо-інформаційного забезпечення регіональної кадрової політики, її відкритості, підвищення результативності й ефективності (формування регіональних програм кадрового забезпечення та розвитку кадрових служб органів влади, вдосконалення механізму службової кар'єри, диференційованості оплати праці, запровадження критеріїв оцінювання якості роботи, забезпечення правових гарантій, матеріальної та моральної захищеності державних службовців).

IV. Висновки

Отже, у ході дослідження пріоритетними напрямками розвитку кадрових процесів у сфері державної служби на регіональному рівні визначено:

- формування оптимальної структури органів державної влади;
- розвиток нормативно-правової бази в межах компетенції регіону;
- підвищення ефективності кадрових технологій з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду;
- удосконалення системи оцінювання діяльності кадрів органів державної влади;
- створення дієвого кадрового резерву й організацію системної роботи з ним;
- забезпечення стабільності кадрового складу із його цілеспрямованим оновленням і омолодженням;
- формування ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, створення умов для безперервного навчання, творчого розвитку, самовдосконалення, впровадження тренінгової та

дистанційної складових у системи професійного навчання.

Розвиток кадрових процесів на регіональному рівні вимагає здійснення постійного моніторингу кадрового середовища, визначення поточних і перспективних потреб органів виконавчої влади, підвищення професіоналізму державних службовців, формування та супроводження дієвого кадрового резерву.

Подальші дослідження кадрових процесів у сфері державної служби на регіональному рівні полягають у визначенні ролі та місця кадрових служб органів влади, удосконаленні механізмів державного управління зазначеними процесами, розробці інноваційних кадрових технологій.

Список використаної літератури

1. Задорожня Л.І. Ресурсне забезпечення державної кадрової політики в регіоні / Л.І. Задорожня // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації : матеріали щорічної науково-практичної конференції (24 листопада 2004 р.): у 2-х т. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – Т. 1. – 330 с.
2. Киселев А.Г. Государственное управление в регионах: новые подходы / А.Г. Киселев // Менеджмент в России и за рубежом. – 1999. – № 5.
3. Краснощорова С.В. До питання удосконалення управління місцевим і регіональним розвитком: кадровий аспект / С.В. Краснощорова // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження : матеріали щорічної загальноінститутської науково-практичної конференції (31 жовтня 2006 р.). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – 444 с.
4. Сergygin С.М. Професіоналізація державної служби України: кадрова ротація на регіональному рівні / С.М. Сergygin, О.В. Антонова // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю (28 жовтня 2008 р.). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 468 с.

Золотарев В.Ф. Региональные аспекты кадровых процессов в государственном управлении

Проанализировано современное состояние кадровых процессов в сфере государственного управления на региональном уровне в Украине. Предложены приоритетные направления дальнейшего развития составляющих кадровых процессов в данной сфере.

Ключевые слова: кадровые процессы, государственное управление, государственные служащие, региональная кадровая политика, региональные особенности кадровых процессов.

Zolotariov V. Regional aspects of personnel resources processes in public administration

The contemporary state of personnel processes in public administration at the regional level in Ukraine. Priority areas for further development of components of personnel processes in this area were proposed.

Key words: *personnel resources processes, public administration, public servants, regional personnel resources policy, regional features of personnel processes.*

М.П. Іщенко

доктор філософських наук, професор,
академік Української академії політичних наук,
заслужений працівник освіти України,

Л.Я. Самойленко

кандидат наук з державного управління, доцент
Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

ОСНОВНІ ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються шляхи оптимізації системи державного управління й органів місцевого самоврядування. Чільне місце відводиться обґрунтуванню можливих напрямів збалансування процесів децентралізації та централізації, зміцненню їх політико-правових засад у структурній організації суб'єктів державного управління й у реформуванні механізмів публічного управління.

Ключові слова: оптимізація державного управління, централізація, децентралізація, місцеве самоврядування.

І. Вступ

Вибір найефективніших шляхів оптимізації системи публічної влади та державного управління є прагматичним з огляду на особливості сучасного розвитку державно-владних інститутів, усієї ієрархії суспільних відносин та на специфіку політико-правових засад децентралізації влади в контексті адміністративної реформи. Основним призначенням влади є задоволення суспільних, колективних та індивідуальних потреб людей через створювані владою органи, установи, підприємства й організації. А головним критерієм ефективної діяльності влади є якість задоволення публічних потреб населення. Тому можна констатувати, що наявна в Україні система влади потребує вдосконалення внутрішньої структури, наближення до людей, щоб вона стала прискорювачем у проведенні соціально-політичних і економічних реформ.

Аналіз світового досвіду переконує, що для досягнення високого рівня суспільного розвитку потрібна незалежна держава, сильна, збалансована система влади, яка має забезпечити вдале та повне проведення адміністративної реформи. Тому найактуальнішим є завдання наукового обґрунтування шляхів оптимізації системи державного управління та ідеології сучасної адміністративної реформи в Україні.

Різні за своїм змістом і масштабами адміністративні реформи, як правило, мають позитивний соціальний ефект за умови їх повного здійснення. Через різні історичні причини реформізм і пов'язана з ним раціо-

налістична філософія, ідеї поділу влади, верховенства права ще не набули в Україні вирішального значення. Ось чому реформістську політико-правову ідеологію необхідно нині формувати, акумулюючи власний досвід і враховуючи зарубіжний.

Одним з актуальних завдань адміністративної реформи є децентралізація влади. Між ними існує чіткий нерозривний взаємозв'язок. Децентралізація владних повноважень і є одним з основних сутнісних завдань реформи, яка покликана подолати кризу неефективності влади. При цьому децентралізацію слід розглядати не лише як одномоментну передачу владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Вона є комплексним процесом, що включає в себе такі елементи, як проблема спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати й ефективно розпорядитися владними повноваженнями.

Радикальне перетворення механізмів держави, зокрема правового й організаційного забезпечення сумірності централізації та децентралізації, є важливим чинником досягнення ефективності всієї системи соціального управління. Через співвідношення централізації та децентралізації в єдиному просторово-часовому контексті можна визначити місце, переваги та здобутки державної політики та конкретизувати шляхи подальшої оптимізації системи державної служби в Україні. Аналізується проблема оволодіння інноваційними технологіями, без яких неможливе успішне виконання функцій публічного управління в сучасних умовах.

Так само без децентралізації влади неможливо вийти на максимально ефективне використання та реалізацію потенціалу державних службовців України задля досягнення належного рівня якості життя її громадян. Відповідно, виникає нагальна потреба в комплексному дослідженні вказаної проблеми, яке дало б змогу виробити конкретні рекомендації в цій сфері. Це й підсилює актуальність і політичну гостроту обраної теми статті у прагматичі сьогодення.

Особливий інтерес для дослідження принципів централізації та децентралізації в системі державного управління становлять праці відомих вітчизняних і зарубіжних учених, таких як В. Авер'янов, В. Андрущенко, М. Баймуратов, В. Бакуменко, О. Батанов, В. Борденюк, Д. Дзвінчук, А. Колодій, О. Лазор, В. Мартиненко, А. Мельник, В. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Письмаченко, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, В. Тертичка та інші.

Віддаючи належне науковій і практичній значущості праць вітчизняних і зарубіжних учених, слід зауважити, що в них недостатня увага приділялась комплексному вивченню шляхів і механізмів оптимізації системи державного управління. Необхідність виявлення механізмів управління та нових підходів, спрямованих на реалізацію цих тенденцій, зумовила вибір теми цієї статті.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування оптимальної для України моделі організації владно-управлінської діяльності, спрямованої на реалізацію як загальних, так і специфічних закономірностей, що оптимізують взаємозв'язок форми правління, форми державного устрою та політичного режиму.

Рациональний вибір шляхів оптимізації системи державного управління, перш за все шляхом децентралізації владних повноважень, забезпечить проведення структурних змін у системі державного управління, пошук ефективних механізмів взаємодії центральних, регіональних органів і органів місцевого самоврядування, а також шляхів збалансування принципів централізації та децентралізації у владно-управлінській ієрархії. Йдеться про дотримання закономірностей, які детермінують державно-управлінські процеси централізації та децентралізації державної влади в її горизонтальному і вертикальному вимірах і мінімізують глобалізаційні ризики.

Стаття спрямована на вирішення завдань і пошук шляхів оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування, на поєднання процесів централізації й децентралізації в органах державної влади й у місцевому самоврядуванні та на вдосконалення правових засад централі-

зації та децентралізації в їх структурній реорганізації.

III. Результати

У сьогоднішніх умовах процеси реформування виконавчої влади та місцевого самоврядування набувають значення найважливішої тенденції розвитку всієї системи української державності. І окремі нововведення в системі організації влади на місцях не повинні приховувати тієї обставини, що муніципальна реформа зумовлена об'єктивними потребами фундаментального характеру, пошуком шляхів та інститутів подальшої самоорганізації населення, до яких відносяться й інститути місцевого самоврядування. Принципово важливо виходити з того, що суверенна держава, будучи об'єктом демократичних перетворень, завжди повинна залишатися їх домінантним суб'єктом. Саме держава покликана забезпечувати не тільки створення інструментальної системи державного управління, а й підтримку ефективного функціонування системи волевиявлення та самоорганізації населення на основі захисту прав і свобод людини та громадянина.

В Україні функціонують різні суб'єкти влади, найважливішим з яких є сам народ, а також сформовані ним органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування, його органи безпосередньо не входять до механізму державної влади, хоча це не визначає його повної автономності від держави, державної влади. Слід зазначити, що взаємини місцевого самоврядування та держави є досить тісними. Це знаходить своє відображення в тому, що як місцеве самоврядування, так і державна влада мають єдине джерело – народ.

Основним шляхом оптимізації влади в Україні є підвищення ефективності місцевої публічної влади, і найперше – місцевого самоврядування. А посилення впливу та значення місцевого самоврядування досягається обмеженням монополії держави на здійснення влади та децентралізацією значної частини владних, управлінських повноважень, їх передачею органам місцевого самоврядування.

Особливо важливими є визначення: обсягу повноважень, які необхідно передавати; механізму передачі владних повноважень; механізму взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування; питань адміністративно-територіальної реформи тощо. Варто також підкреслити, що децентралізація не виключає процесу централізації як способу організації вертикалі органів державної виконавчої влади через визначення обсягу повноважень та організаційної структури цих органів на різних рівнях.

Підкреслимо, що вирішення політичних і правових проблем розвитку місцевого самоврядування як управлінського, правового, соціально-політичного та філософсько-світоглядного феномену є головною умовою створення демократичної системи управління в державі. Воно досягається шляхом проведення адміністративної реформи як першочергового завдання української влади на сучасному етапі розвитку держави.

У процесі державотворення відбувається оновлення чи поліпшення елементів системи державного управління. Реальне здійснення державного управління постає як органічне переплетіння централізації та децентралізації. Роль децентралізації постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління [5].

Сутністю процесу демократизації держави є, перш за все, пошук балансу централізації та децентралізації. Ефективність названих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, оптимальністю засобів, способів, методів і форм її здійснення на різних рівнях організації публічної влади, з оптимальністю розподілу повноважень і матеріально-фінансових можливостей між федеральною, регіональною та муніципальною владою.

Започаткований процес демократизації основних інститутів влади, до яких належить і місцеве самоврядування, зумовлює здійснення децентралізації та деконцентрації влади в різних аспектах і сферах.

Децентралізація державної влади здійснюється шляхом передачі або делегування державно-владних повноважень від центрального уряду до недержавних організацій, органів місцевого управління та самоврядування. Демократична форма децентралізації передбачає делегування, передачу частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад і колективів та органів, які обирає населення. За адміністративної форми децентралізації на місцях створюються спеціальні урядові органи, наділені повноваженнями виконавчої влади [7].

У науковій літературі децентралізація державної влади розглядається як один з ключових шляхів комплексної реформи системи державного управління. Вона виступає пріоритетним напрямом діяльності міжнародних і національних організацій. Децентралізація повноважень і ресурсів відіграє суттєву роль у підвищенні ефективності всього процесу управління, істотно підсилюючи його демократичну складову.

Завдяки децентралізації державного управління органи місцевого самоврядування стають незалежними в усіх своїх діях. Декон-

центрація публічної влади передбачає організацію й діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в результаті трансформації суверенних прав держави у права територіальних громад. Доповнюючи одна одну, вони забезпечують найбільш демократичне управління в державі у цілому й на місцях зокрема.

За тлумаченням Ж. Веделя, децентралізація – це організаційна техніка, котра полягає в передачі важливих прав з прийняття рішень представникам центральної влади, поставленим на чолі різного роду адміністративних округів чи державних служб [2]. Деконцентрація – це передача прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і котрі, як правило, обираються зацікавленими громадянами. “Деконцентрація – це спосіб організації владарювання всередині держави, а децентралізація – це відчуження повноважень однієї юридичної особи (держави) на користь іншої (місцевої управлінської колектив)” [1].

Децентралізація та деконцентрація є двома різними видами переміщення владних повноважень із центру на місця та регулювання відносин між різними інститутами владно-управлінської ієрархії.

Водночас самостійність органів територіального управління не повинна протистояти інтересам органів державного управління. Конституція України обумовлює поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, що передбачає встановлення меж децентралізації. Це зумовлено загальнодержавними інтересами та потребами, необхідністю управління державою як основним соціально-політичним, економічним і правовим інститутом політичної системи українського суспільства.

Феномен децентралізації концентрує в собі різні константи, а саме: принцип управління, управлінський режим, елемент організаційної структури публічного управління, спосіб, метод управлінського впливу, процес розподілу та реалізації повноважень, форма організації публічної влади та публічного управління.

Отже, децентралізація охоплює значну сферу державного управління і, з одного боку, відбувається одночасно з деконцентрацією й паралельно до неї, а з другого, – є логічним і послідовним продовженням деконцентрації, яка передбачає законодавчу передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади представникам центральної виконавчої влади на місцях. У свою чергу, деконцентрація перерозподіляє владу та відповідальність у місцеві органи управління, причому такі, які не завжди є місцевими підрозділами центральних орга-

нів управління. А делегування означає передачу влади та відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління зі збереженням ієрархічної підпорядкованості місцевої влади центральному урядові та його міністерствам.

Деконцентрацію можна вважати першим кроком на шляху до децентралізації управління. Кожна з процедур децентралізації, деконцентрації та делегування тільки починає інституціоналізуватися та впроваджуватися в практику діяльності органів влади України, незважаючи на досить тривале існування формальних передумов для них і особливо тих, що стосуються децентралізації. "Якщо процеси деконцентрації поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, то децентралізаційна діяльність своїм об'єктом має сферу місцевого самоврядування" [3].

Використовувані у практиці територіального управління моделі відрізняються за тією ознакою, наскільки суб'єктам управління на територіальному рівні надане право приймати політичні рішення незалежно від центральної влади і наскільки вони мають для цього необхідні ресурси. Найефективнішою моделлю місцевого самоврядування є система з горизонтальним управлінням, за якої територіальні органи влади здобувають власну, виняткову компетенцію, що не перетинається в колі повноважень і обов'язків суб'єктів вищого рівня управлінської діяльності.

Ефективними нормативно-правовими документами, котрі визначають сучасну практику децентралізації державного управління й управління регіонами, є Конституція України і Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації". Вони гарантують принципи збереження України як унітарної держави, узгодження інтересів регіонів із загальнодержавними і міжрегіональними інтересами, з одного боку, та можливості передавання регіонам широких повноважень у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку, – з іншого. Єдність і цілісність державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій лежать в основі територіального устрою України.

Децентралізація управління, як один з пріоритетів адміністративної реформи в Україні, передбачає підвищення ролі регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні економічних і структурних реформ. Вона прискорює диверсифікацію економіки територій, опти-

мізацію управління державним і комунальним майном, розвиток міжрегіонального і транскордонного співробітництва у різних сферах суспільного життя.

Процес децентралізації влади в Україні включає оптимальне поєднання регіональних і загальнонаціональних інтересів збалансування централізації та децентралізації в інститутах місцевого самоврядування. Конституційний принцип самостійності місцевого самоврядування є безумовною вимогою децентралізації публічної влади та її наближення до населення, створення умов для найповнішого й оперативного виявлення та задоволення потреб населення.

За своєю сутністю місцеве самоврядування, будучи рівнем публічної влади, само по собі є формою територіального волевиявлення та самоорганізації населення. Тому важливо створити дієві системні взаємозв'язки між модернізацією державності, пошуком балансу централізації та децентралізації, правовим прогресом в самоорганізації сучасних інститутів демократії та приведенням їх у відповідність до вимог Конституції України.

Механізм взаємодії централізації та децентралізації виступає вихідною передумовою ефективною та конструктивною системи управління [4, с. 307]. Централізація в державному управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли вона будується з єдиного центру до низу з дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядництва. Результатом централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прав прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

І навпаки, децентралізація в управлінні підкреслює відкритість системи управління для рішень місцевих органів влади. Багато локальних рішень можуть прийматися на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів досягнення цілей системи, яка функціонує як єдине ціле.

Що стосується сучасного періоду, то з часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад. Переважна більшість із них через надмірну подрібненість і надзвичайно слабку фінансову базу неспроможна виконувати повноваження місцевого самоврядування. Наявна в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства, тому що не спрямована на виконання свого головного завдання. А воно полягає у створенні та підтримці сприятливого життєвого середови-

ща, необхідного для всебічного розвитку людини, у наданні громадянам якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади й органів самоорганізації населення.

Згідно з Конституцією України, централізація в державному управлінні покликана внести організувальний момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їх діяльність у русло реалізації єдиної державної політики. Так, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади [6] забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчих і нормативно-правових актів. Йому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади. Подолання надмірної централізації розвиває ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських рішень, враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій, забезпечуючи результативність, ефективність і конструктивність управління.

IV. Висновки

Таким чином, поєднання централізації та децентралізації є характерним явищем для сфери державного управління, що зумовлено об'єктивними та суб'єктивними факторами. При цьому роль децентралізації постійно зростає та становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. Водночас надмірна децентралізація також є небезпечною, оскільки може зумовити суб'єктивну діяльність місцевих органів виконавчої влади.

Здійснення децентралізації є складним процесом, що включає в себе декілька основних моментів. По-перше, держава визначає ступінь свободи у діяльності місцевих органів управління. По-друге окреслюються шляхи та послідовність реалізації заходів щодо передачі повноважень. Це потребує внесення значних змін у законодавство та структуру системи державного управління. По-третє, життєво важливими для діяльності місцевих органів влади будуть їх правова й адміністративна відокремленість і захищеність від вищих рівнів. По-четверте, одним з найскладніших є надання фінансових повноважень місцевим органам управління.

Як вихідну методологічну основу розмежування повноважень між суб'єктами державного управління й органами місцевого самоврядування можна використати принцип, за якого держава не бере на себе питання, які можуть вирішити владні інститути громадянського суспільства.

У соціально-політичному житті найреальнішою ознакою справжньої децентралізації є самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері, оскільки

місцевим фінансам, зокрема місцевим бюджетам, належить величезна роль у забезпеченні дієздатності місцевого самоврядування.

Співвідношення централізації та децентралізації має бути оптимальним. Вирішити проблему оптимального та раціонального поєднання централізації та децентралізації покликана територіально-адміністративна реформа в Україні.

Забезпечення гідного місця України у світовій системі координат передбачає трансформацію держави на справді інноваційну, зі скороченням бюрократичних і збільшенням творчих функцій, створенням механізму безперервної участі громадян у соціальному управлінні [8, с. 31]. Цьому сприяють форми самоорганізації населення та інститути й механізми його державно-владного регулювання, які змінюються разом з розвитком українського суспільства. Суспільно-політична й адміністративна система державного управління повинна відповідати потребам зміцнення суверенітету України.

Перспектива подальших наукових розвідок пов'язана з концептуальним обґрунтуванням та законодавчим закріпленням цілісної концепції державної регіональної політики, що визначила б шляхи оптимізації відносин між центром і територіями, враховувала б єврорегіональні тенденції розвитку.

Важливо обґрунтувати найефективніші шляхи наближення публічної влади до об'єктів управління, до населення; участі громадянськості у прийнятті рішень владними структурами та здійсненні контролю за їх реалізацією; забезпечення місцевих органів влади переважно власними ресурсами та гарантованої самостійності рішень і дій місцевих владних структур.

Наука має забезпечити таку децентралізацію, яка втілила б у життя реальну незалежність від форми державного устрою; чітке законодавче розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; невтручання держави в суверенні права земель, областей, регіонів; самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері, фінансову підтримку з боку держави; законодавче регулювання взаємин між інститутами політичної організації та політичної структури суспільства. Результатом децентралізації державної влади має бути досягнення самостійності органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Бребан Г. Французское административное право / Г. Бребан. – М., 1988. – С. 57.
2. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М., 1973. – С. 392.

3. Грицяк І.А. Проблеми теорії та практики державного управління та місцевого самоврядування / І.А. Грицяк // Матеріали щорічної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу та слухачів Української академії державного управління (31.05.1996). – К., 1996. – С. 58.
4. Державне управління : підручник / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник]. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
5. Державне управління: теорія і практика / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 154.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Погорілко В.Ф. Місцеве самоврядування // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [В.Ф. Погорілко, О.В. Батанов; редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін.]. – К., 2001. – Т. 3. – С. 731.
8. Шедяков В. Технології соціального управління в практиці постсучасності / В. Шедяков // Соціальна психологія. – 2008. – № 6 (32). – С. 25–33.

Ищенко М.П., Самойленко Л.Я. Основные пути оптимизации системы государственного управления и местного самоуправления в Украине

В статье рассматриваются пути оптимизации системы государственного управления и органов местного самоуправления. Значительное место отводится обоснованию возможных направлений сбалансирования процессов децентрализации и централизации, укреплению их политико-правовых основ в структурной организации субъектов государственного управления и в реформировании механизмов публичного управления.

Ключевые слова: оптимизация государственного управления, централизация, децентрализация, местное самоуправление.

Ishenko M., Samoilenko L. Ways of optimization the system of state administration and local self-government in Ukraine

The ways of optimization of the system of state administration and organs of local self-government are examined in the article. The main place is taken to the ground of possible directions of collaboration of processes of decentralization and centralization, strengthening of political-legal bases in structural organization of subjects of state administration and in the reformation of mechanisms of public management.

Key words: optimization of state administration, centralization, decentralization, local self-government.

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАГМАТИЧНІ ПИТАННЯ

У статті висвітлюються теоретичні та практичні положення реформування системи місцевого самоврядування в контексті адміністративно-територіальної реформи. Робляться висновки щодо відправного пункту, етапів та результатів реформування адміністративно-територіального устрою країни.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна реформа, регіональний розвиток, державне управління, децентралізація.

І. Вступ

В Україні в умовах соціально-економічних трансформацій активізувались питання вдосконалення чинної системи адміністративно-територіального устрою. Сьогодні система адміністративно-територіального устрою нашої держави є багаторівневою, складною та потребує системного вдосконалення. Однією з багатьох причин, що призвели до проблем у системі адміністративно-територіального устрою, є відсутність єдиного підходу при визначенні територіальної основи сільських, селищних і міських громад. Це призвело до розміщення в межах одних адміністративно-територіальних одиниць інших: міст, сіл, селищ у складі інших міст, селищ (наприклад: в адміністративних межах міст республіканського та обласного значення діють 35 рад інших міст). Виникає проблема розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється одночасно на одну і ту саму територію [1].

Також постали питання подальшого розвитку органів місцевого самоврядування; потребує вирішення проблема невідповідності фінансово-економічної бази територіальних одиниць їх самоврядному розвитку.

Все це призводить до компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим та органами державної влади, зокрема щодо права власності на землю, майно, податків тощо. Всупереч нормам Конституції України існує низка адміністративно-територіальних одиниць, зокрема таких, як: сільська рада, селищна рада, міська рада та рада селища міського типу. Існують невиправдані диспропорції й на рівні районного поділу, що суттєво впливає на ефекти-

вність управління територіями, причому існує тенденція до поглиблення міжрегіональних диспропорцій.

Місцеве самоврядування як демократичний інститут нашого суспільства дедалі більше впливає на соціально-економічні та політичні процеси в державі, сприяє оптимізації державного управління та децентралізації влади, активізації населення та залученню його до участі в політико-правових процесах, зокрема у вирішенні питань місцевого значення. Але на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування залишається безліч проблем, які стримують його подальший розвиток. Саме тому з'явилась потреба в детальних дослідженнях територіального розвитку, розробці моделей ефективного функціонування регіонів на основі раціонального поєднання загальнодержавного, територіального управління та місцевого самоврядування, реформування адміністративних одиниць.

В умовах існування великої кількості різноманітних наукових підходів до вивчення системи адміністративно-територіального устрою країни особливого значення набуває узагальнення наявних теорій та концепцій. Українські вчені та експерти зробили вагомий внесок в теорію регіонального розвитку, територіального поділу, дослідження закономірностей господарювання, моделювання розвитку територій, суттєво просунули знання про територіальне управління, взаємодію інститутів публічної влади на місцях.

Серед праць такого плану варто вказати на наукові дослідження вітчизняних вчених, зокрема О.І. Амоші, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, М.І. Долішнього, С.І. Дорогунцова, В.А. Ільяшенко, В.М. Кампо, І.Б. Ковтун, О.Б. Коротич, О.Ю. Лебединської, В.В. Мамонова, Н.Р. Нижник, М.М. Паламарчука, Д.М. Стеценка та ін. Наукові здобутки вче-

них мають велике наукове та практичне значення.

Проте новітній етап адміністративної реформи в Україні потребує переосмислення наукових положень щодо сучасних напрямів її здійснення.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу вітчизняного досвіду та нових ініціатив Президента України В.Ф. Януковича щодо реформування інституту місцевого самоврядування та вироблення нового алгоритму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого та регіонального розвитку узагальнити аналіз проблем та висвітлити основні перспективи здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

III. Результати

Інститут місцевого самоврядування в сучасних умовах потребує невідкладного реформування, оскільки за чинної нормативно-правової бази він не здатний цілковито забезпечувати інтереси територіальної громади. Місцеве самоврядування, як демократичний інститут нашого суспільства, після ухвалення в 1996 р. Конституції України дедалі більше впливає на соціально-економічні та політичні процеси в державі, сприяє оптимізації державного управління та децентралізації влади, активізації населення та залученню його до участі в політико-правових процесах, зокрема у вирішенні питань місцевого значення.

На сучасному етапі питання щодо впровадження адміністративно-територіальної реформи перебуває в центрі уваги українського суспільства. Нагальна потреба її проведення зумовлена низкою причин:

1) Україна – урбанізована країна, де існує 450 міст, у яких проживає понад 75% населення, однак місцеве самоврядування на рівні міст обмежене як фінансово, так і адміністративно (через їх штучний поділ на міста районного, обласного, республіканського значення);

2) у нашій державі відсутня цілісна система місцевого самоврядування, що ефективно функціонує. Вона фактично не діє на обласному та районному рівнях управління, – виконавча влада тут зосереджена в руках представників місцевих державних адміністрацій, які призначаються Президентом України й підпорядковані йому та Кабінету Міністрів України;

3) місцеве самоврядування не має постійних і достатніх фінансових джерел для формування бюджету розвитку;

4) створення комплексної, ефективної системи місцевого самоврядування є необхідною умовою для впровадження європейської моделі розвитку в Україні;

5) без адміністративно-територіальної реформи вкрай важко забезпечити сучасний рівень розвитку виробничої та невиробничої інфраструктури в містах, селах і селищах, подолати системну кризу житлово-комунального господарства [2].

Тому реформа місцевого самоврядування сьогодні є одним із найважливіших завдань розвитку української державності. Адміністративно-територіальна реформа в Україні створить умови для динамічного розвитку потенціалу промислових і сільських територій області, ліквідує соціальні та економічні диспропорції в їхньому розвитку; розумна зміна меж територіальних одиниць, що спирається на реальні потреби громадян, призведе до поліпшення якості соціальних, адміністративних, транспортних послуг; узгоджене з громадськістю скорочення мережі соціальних закладів дасть змогу зекономити ресурси місцевих громад; збільшення повноважень органів місцевого самоврядування одночасно з ресурсами для їхньої реалізації збільшить відповідальність місцевих обранців перед виборцями.

Зазначене свідчить про те, що сьогодні перед державою постає завдання проведення змін у політичній системі організації публічної влади, зокрема місцевого самоврядування, шляхом його реформування. Реформа місцевого самоврядування має розглядатися як складова адміністративно-правової та територіальної реформ.

Сучасний етап адміністративної реформи передбачає чітке визначення системи органів виконавчої влади на всіх рівнях, органів місцевого самоврядування, їх компетенції, структури, статусу посадових осіб, їх відповідальності; орієнтацію на забезпечення прав людини. Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано низку завдань, серед яких одним з перших постає формування сучасної системи місцевого самоврядування.

Вбачається, що здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні має базуватися на таких принципах:

- унітарності як пріоритетного державного інтересу;
- надання органам місцевого самоуправління широких повноважень для реалізації цілей з розвитку громад;
- субсидування чи пріоритетної допомоги громадам для вирішення проблем у соціальній сфері;
- наукового супроводження підготовки до державно-управлінських реформ у контексті модернізаційної стратегії держави [3].

Конституція України не дає відповіді на питання щодо того, які в нашій державі адміністративно-територіальні одиниці є пер-

винними (базовими). Якщо проаналізувати норми Основного Закону, зокрема статтю 133, то стає зрозумілим, що систему адміністративно-територіального устрою України становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Цей перелік складових адміністративно-територіального устрою України є вичерпним. Водночас у державі існують сілради, про які взагалі в Конституції зовсім немає згадки, а до складу деяких міст та міських районів входять інші міста і селища.

Якщо розглядати положення Європейської хартії місцевого самоврядування, конституції європейських держав, можна побачити, що в цих актах чітко окреслюється первинний (місцевий) рівень адміністративно-територіального устрою (муніципалітети, гміни тощо), другий – регіональний рівень (райони, повіти, департаменти тощо) і третій – субнаціональний рівень (області, провінції, землі тощо) [4].

Якщо з другим і третім рівнями адміністративно-територіального устрою України більш-менш зрозуміло (райони та області), то з первинним (місцевим) рівнем виникають труднощі, пов'язані з наявністю в Конституції України рудиментів радянської системи адміністративно-територіального устрою, до якої належать село, селище, місто. Разом з тим, Конституція не дає чіткого визначення, що необхідно розуміти під поняттями “село”, “селище” та “місто”.

Саме тому першим кроком адміністративно-правової реформи має бути територіальна реформа, у рамках проведення якої необхідно дати визначення поняття територіального устрою України, встановити статус та ієрархію адміністративно-територіальних одиниць, порядок їх створення, реорганізації та ліквідації. Взагалі, цей етап можна розглядати як базу для проведення адміністративно-правової реформи, підвищення ефективності місцевого самоврядування [5].

Аналізуючи конституційні норми щодо адміністративно-територіального устрою України, бачимо, що, згідно з пунктом 13 частини першої статті 92 Конституції України, територіальний устрій України визначається виключно законами України. Тому розв'язати наявні суперечності й усунути неточності щодо зазначеного інституту можна лише шляхом прийняття відповідного закону – Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”.

Є також недоречності в адміністративно-територіальному устрої, які ускладнюють відносини між різними суб'єктами місцевого самоврядування. Спостерігається дублювання повноважень різних органів самоврядування, які за законом є однаковими. Обмеження юрисдикції органів місцевого самоврядування територіальних громад лише

межами населеного пункту створює правовий вакуум щодо регулювання відносин на території, яка знаходиться за межами цих населених пунктів.

Сьогодні ж, коли Україна проголошена суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, головним завданням під час оптимізації адміністративно-територіального устрою нашої держави має бути встановлення таких адміністративно-територіальних одиниць, які могли б не лише бути ефективними провідниками державної політики, але мали б реальну змогу самостійно виконувати самоврядні функції, а поняття адміністративно-територіальної одиниці повинно містити такі елементи:

- вичерпний перелік повноважень та відповідальності за їх виконання того органу, який утворений в межах цієї одиниці;
- ресурсну можливість території здійснювати визначені законом повноваження;
- відсутність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших одиниць (територій) такого самого рівня з однаковим переліком повноважень;
- нерозривність цієї території.

Важливим питанням є встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць і можливості їх об'єднання. До того ж, необхідно встановити критерії розмежування повноважень між різними видами самоврядування, зокрема щодо здійснення соціальних послуг, та віднести до повноважень місцевого самоврядування ті, виконання яких повинно здійснюватись максимально наближено до споживачів – членів територіальної громади. Лише після створення умов для ефективного розвитку громад можна переходити до наступного етапу реформування місцевого самоврядування [2].

Районні й обласні ради як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, сьогодні не можуть ефективно виконувати свої функції з декількох причин.

По-перше, вони не мають власних виконавчих органів. Окремі повноваження цих органів, відповідно до Конституції та законів України, беруть на себе місцеві державні адміністрації. Тому такі важливі питання, як управління об'єктами спільної власності територіальних громад, розподіл між ними коштів, які надходять з державного бюджету, та інші повноваження фактично зосереджені в руках місцевих держадміністрацій, а не органів місцевого самоврядування.

По-друге, повноваження районної й обласної рад є майже ідентичними, що суперечить основним принципам місцевого самоврядування.

По-третє, законодавством не визначено механізм виявлення спільної думки територіальних громад сіл, селищ, міст з певного

питання, а також отримання їхньої думки з приводу вирішення того чи іншого питання тощо.

По-четверте, недосконало визначено правовий статус районних і обласних рад, що робить неможливим перерозподіл повноважень у системі місцевого самоврядування шляхом їх делегування сільськими, селищними та міськими радами для найбільш ефективної їх реалізації.

Контрольно-наглядову функцію за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконанням делегованих їм повноважень, передбачених законодавством, мають здійснювати місцеві органи державної влади. Але разом з тим на законодавчому рівні має бути закріплено положення, що під час реалізації зазначених функцій є неприпустимим необґрунтоване та незаконне втручання в діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з боку тих суб'єктів, що провадять контроль і нагляд.

Отже, до актуальних проблем подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні та його державної підтримки слід віднести:

1) здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях організації публічної влади шляхом розмежування функцій і повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів; розв'язання проблем стратегічного планування розвитку територій; удосконалення системи управління місцевого і регіонального розвитку та вдосконалення статусу органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, статусу місцевих державних адміністрацій;

2) здійснення реформи адміністративно-територіального устрою шляхом удосконалення системи адміністративно-територіального устрою; визначення статусу первинної адміністративно-територіальної одиниці; визначення кордонів адміністративно-територіальних одиниць; проведення комплексу земельних кадастрових робіт тощо;

3) зміцнення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування шляхом визначення правового статусу комунальної власності, об'єктів спільної власності територіальних громад; здійснення реформи житлово-комунального господарства; удосконалення бюджетного законодавства;

4) розв'язання проблем наукового, освітнього, інформаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування; вдосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування;

5) залучення потенціалу територіальних громад, підтримка нових форм самоорганізації населення та його ініціатив щодо участі у вирішенні справ місцевого значення тощо.

Головною метою реформування системи місцевого самоврядування, як невід'ємної частини адміністративно-правової та територіальної реформи, має стати формування життєздатних територіальних громад та забезпечення високої якості життя кожної людини і громадянина. Проведення реформи повинно базуватися на широкому залученні населення до вирішення місцевих питань; наближенні органів місцевого самоврядування до споживачів послуг, що надаються органами місцевого самоврядування; чіткому розподілі повноважень між територіальною громадою та відповідними органами місцевого самоврядування, а також органами регіонального самоврядування й органами державної влади.

Таким чином, необхідність здійснення адміністративно-територіальної реформи є очевидною. Чинний адміністративно-територіальний устрій не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування. Чинна система адміністративно-територіального врядування залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою та надмірно централізованою. Вона є закритою від суспільства, громіздкою та відірваною від потреб простої людини.

IV. Висновки

Отже, сучасна система адміністративно-територіального врядування є справжнім гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Здійснення адміністративно-територіальної реформи має привести до покращення життя в громадах, зокрема, створити умови до їх подальшого економічного розвитку. Шляхом оптимального укрупнення сільських і селищних громад будуть створені економічно самодостатні суб'єкти місцевого самоврядування; будуть максимально децентралізовані публічні функції та ресурси.

Здійснення адміністративно-територіальної реформи потребує зважених і науково обґрунтованих підходів, уникнення надмірної централізації та максимального врахування культурних та історичних особливостей територіальних громад.

Вважаємо, що ефективне та спрямоване виключно на реалізацію потреб людей здійснення адміністративно-правової реформи можливе за умов проведення широкої інформаційно-просвітницької кампанії з роз'яснення суті та завдань реформи, якнайширшого залучення громадськості до її здійснення. Таке залучення має відбуватися у формі обговорень, дискусій, круглих столів,

громадських слухань, зборів, роз'яснювальних публікацій у національних та місцевих ЗМІ.

Список використаної літератури

1. Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / Ін-т громадян. сусп-ва; [упоряд. О.С. Врублевський]. – К., 2009. – 56 с.
2. Соскін О.І. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / О.І. Соскін. – К : Інститут трансформації суспільства, 2007. – 288 с.
3. Кравченко С. Досвід організації адміністративної реформи в Україні / С. Кравченко // Вісн. держ. служби України. – 2008. – № 1. – С. 58–65.
4. Територіальна реформа та місцеве самоврядування в контексті зарубіжного досвіду / Аналітико-дослідницькі матеріали експертів Інституту громадянського суспільства. – К., 2006. – 44 с.
5. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М.В. Лациба, В.В. Бондаренко. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – 64 с.

Кравченко Т.А. Реформирование системы местного самоуправления в контексте административно-территориальной реформы: теоретические и прагматические вопросы

В статье освещаются теоретические и практические положения по реформированию системы местного самоуправления в контексте административно-территориальной реформы. Делаются выводы относительно отправного пункта, этапов и перспектив реформирования административно-территориального устройства страны.

Ключевые слова: *местное самоуправление, административно-территориальная реформа, региональное развитие, государственное управление, децентрализация.*

Kravchenko T. Reformation of system of local self-government in the context of administrative-territorial reform: theoretical and pragmatic questions

The article deals with the theoretical and practical positions of reformation of the system of local self-government in the context of administrative-territorial reform. The conclusion in relation to a starting point, stages and results of reformation of administrative-territorial device of country is drawn.

Key words: *local self-government, administrative-territorial reform, regional development, state administration, decentralisation.*

УДК 351.84

В.В. Маліковкандидат економічних наук,
Класичний приватний університет**РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СТРАТЕГІЇ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В РЕГІОНАЛЬНОМУ РОЗРІЗІ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД**

У статті автором досліджуються показники економічного та соціального розвитку областей для полегшення процесу їх аналізу, механізми регіонального вирівнювання, пропонується національна концепція соціально-економічного розвитку регіонів, визначаються напрями державної регіональної політики.

Ключові слова: економічний розвиток, стратегія, держава, регіон, регіональна політика, територія, фінансова підтримка.

I. Вступ

Довгострокова стратегія економічного розвитку України може вважатися науково обґрунтованою на практиці лише тоді, коли в ній враховуватимуться територіальні чинники внутрішнього системного розвитку. Саме тому прискорення темпів економічного розвитку пов'язується сьогодні з рівнем ефективності регіональної політики, основною метою якої є подолання регіональної асиметрії та забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів. Регіональні моделі, взаємодіючи між собою, мають формувати немовби "кольчугу" загальнодержавної моделі.

II. Постановка завдання

Дослідити особливості реалізації державної стратегії економічного розвитку в регіональному розрізі.

III. Результати

В Україні поки що бракує комплексних фундаментальних досліджень питань державного регулювання процесів економічного розвитку, проте неабиякий внесок у певні аспекти проблеми зробили такі відомі вчені-економісти, як Ю. Бажал, О. Білорус, В. Геєць, Н. Гончарова, А. Гриценко, М. Данько, М. Долішній, С. Дорогунцов, Д. Євдокимова, І. Лукінов, Д. Лук'яненко, А. Мар'єнко, Б. Панасюк, Ю. Пахомов, В. Пономаренко, А. Поручник, М. Соколик, М. Чумаченко, А. Філіпенко, А. Шегда. Напрацювання у цій сфері акцентовано навчального характеру належать ученим-викладачам З. Ватаманюку, А. Задой, Л. Корнійчук, Г. Климку, С. Мочерному, С. Панчишину, А. Савченку.

Наявність різниці між рівнями розвитку регіонів є об'єктивним явищем. Однак трансформація економічних засад макросистеми України в 1990–2011 рр. призвела до прогресування регіональної диференціації. На-

уковці виділяють дві групи причин, які зумовили цей процес. По-перше, різниця у здатності регіонів пристосовуватися до зміни інституціонального середовища та формування адекватних механізмів функціонування, тобто адаптивних властивостей. По-друге, послаблення регулювальної ролі держави та відмова від системи економічного районування; скасування більшості регіональних економічних та соціальних компенсаторів. Крім того, регіональна державна політика не була безпосередньо спрямована на усунення диспропорцій, що виникли в результаті ринкових перетворень.

Посилення неоднорідності економічного простору не сприяє економічному розвитку в цілому та кожного регіону зокрема, гармонізації соціально-економічних перетворень, підвищує імовірність регіональних криз і конфліктів. Збалансуванню рівнів регіонального розвитку найбільшою мірою, на наш погляд, має сприяти реалізація концепції регіонального розвитку та впровадження відповідних програм у її рамках. Зазначимо, що розробка такої концепції для України в цілому та регіональних програм зокрема, передбачає проведення оцінювання соціально-економічних внутрішньорегіональних відмінностей, результати якої будуть використані для вирішення завдань формування системи фінансової підтримки регіональних процесів економічного розвитку. На жаль, нині відсутня єдина методика оцінювання регіональної диференціації. Результати проведеного нами аналізу основних методичних прийомів вказують на те, що їх вкрай недостатньо, а ті, що накопичені, потребують удосконалення. Тому використовують досить дієвий метод позиціонування областей за рівнем їх економічного та соціального розвитку. Його доцільно проводити у такій послідовності [2, с. 58]:

1. Формування переліку показників та їх групування.

2. Зведення показників до єдиної одиниці виміру.

3. Визначення сукупної оцінки регіону як суми рангів окремих показників.

4. Групування областей за отриманими оцінками.

Для формування переліку показників було вивчено й узагальнено накопичений досвід оцінювання рівня регіонального розвитку. Було встановлено, що залежно від мети дослідження кількість і склад системи показників змінюються. Для оцінювання рівня людського розвитку регіонів використовують дев'ять блоків показників, більшість з яких характеризують рівень розвитку соціальної сфери, а саме: демографічний розвиток; розвиток ринку праці; матеріальний добробут; умови життя; охорона здоров'я; рівень освіти населення; соціальне середовище; фінансування людського розвитку; екологічна ситуація [5, с. 17]. Для формування системи державних дотацій життєдіяльності регіонів досліджується у трьох напрямках, за якими виділяються три групи показників: демографічні, економічні та соціальні. До останніх включені показники, що характеризують інфраструктуру регіонів [1, с. 68]. Для обґрунтування очікуваних регіональних надходжень до державного бюджету та розмірів дотацій у російській практиці, наприклад, приводиться оцінювання регіонів за такими двома групами показників: соціальні та економічні.

Сукупність показників для нашого дослідження була визначена з урахуванням таких критеріїв: поширеність, найбільш часта вживаність в економічних дослідженнях, доступність, кількісна вимірність. Окрім того, показники мають відображати типові регіональні проблеми.

У сучасній практиці простежується відсутність єдиної та цілісної методики аналізу економічного розвитку макросистеми. Виділення основних чинників економічного розвитку та визначення кількісних параметрів їх впливу дало змогу окреслити коло показників, які дають досить повне уявлення про життєдіяльність і, таким чином, про рівень розвитку регіону в економічному та соціальному аспектах. До групи економічних показників можна ввести, зокрема, ті, які характеризують вхідні ресурси (інвестиції в основний капітал, прямі іноземні інвестиції), кінцеві результати (обсяги виробництва продукції), а також інституціональне середовище регіону. Зважаючи на різницю між регіонами за площею території, кількістю населення, природною спеціалізацією, для забезпечення порівняння регіонів потрібно застосовувати показники, розраховані на одну особу (на душу населення). Соціальне становище

регіону проявляється передусім через умови життєдіяльності та рівень добробуту населення [2, с. 60].

Беручи до уваги показники, що найчастіше використовуються в подібних дослідженнях, особливо матеріали Держкомстату України та його територіальних органів, можна сформулювати систему показників. До переліку показників економічного розвитку можуть увійти:

- інвестиції в основний капітал, на одну особу;
- введення в дію основних фондів;
- частка підприємств, що знаходяться в державній власності;
- валова додана вартість регіону, на одну особу;
- обсяг промислового виробництва, на одну особу;
- обсяг сільськогосподарської продукції, на одну особу;
- обсяг виробництва товарів народного споживання, на одну особу;
- прямі іноземні інвестиції, на одну особу;
- прямі іноземні інвестиції у спільні підприємства, на одну особу;
- результати зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів області, сальдо, на одну особу.

Для оцінювання соціального стану можна вибрати:

- природний приріст населення;
- рівень зайнятості;
- середньомісячну заробітну плату;
- частку пенсіонерів у загальній кількості населення;
- коефіцієнт злочинності;
- коефіцієнт криміногенного ураження;
- залпові забруднення довкілля;
- фінансовий результат роздрібного товарообороту, на одну особу;
- обсяги платних послуг, на одну особу;
- обсяги інвестицій у житлове будівництво, на одну особу.

Розрахунок основних показників на одну особу дає змогу усувати різницю чисельності населення в регіонах і, відповідно, забезпечити коректність зіставлення.

Зазначені показники економічного та соціального розвитку областей для полегшення процесу їх аналізу були поєднані у групи, що характеризують окремі аспекти становища областей.

Показники, що характеризують економічну позицію області, групують таким чином: агреговані макропоказники – валова додана вартість на одну особу, грн, виробництво товарів народного господарства на одну особу, грн; обсяг продукції сільського господарства та промисловості на одну особу, грн; інвестиційна активність – обсяг інвестицій в основний капітал у порівнянних цінах на одну особу, грн, введення в дію основних

фондів, млн грн; зовнішньоекономічна діяльність – чистий експорт на одну особу, дол. США; обсяг прямих іноземних інвестицій на одну особу, дол. США; обсяг прямих іноземних інвестицій у спільні підприємства на одну особу, дол. США; інституціональні трансформації – частка підприємств, що знаходяться в державній власності, відсотків [2, с. 60].

Показники соціальної позиції областей можна згрупувати в такі групи: обсяг капіталовкладень у житлове будівництво на одну особу, грн; демографічна ситуація – природний приріст населення (на 1000 осіб населення); торгівля та послуги – роздрібний товарооборот на одну особу, грн. та платні послуги на одну особу, грн; заробітна плата та зайнятість – середньомісячна заробітна плата працівників, грн та частка зайнятого населення, відсотків; екологія – залпові аварійні забруднення довкілля за регіонами, випадків; криміногенне ураження – коефіцієнти криміногенного ураження та злочинності [2, с. 61].

На соціальне становище областей найбільший вплив справляють зміни роздрібно-го товарообороту, екологічного стану та криміногенного ураження.

Неоднорідність економічного та соціального простору призводить до неконтрольованої міграції, послаблення механізмів економічної взаємодії регіонів, збільшення між-регіональних суперечностей, а отже, ускладнює реалізацію єдиної стратегії економічного розвитку. Тому стратегічно важливим є проведення в Україні територіальної політики, спрямованої на усунення диспропорцій у розвитку регіонів.

У світовій практиці накопичено значний досвід щодо визначення політики аналогічного спрямування, її основних принципів, механізмів та інструментів реалізації. Дослідження реальної практики й аналіз дискусій останніх років надають необхідну інформацію для розробки основ власної політики подолання регіональної асиметрії. Для цього є доцільним розгляд досвіду Німеччини як європейської країни, що нещодавно зіткнулась із проблемою регіональної диференціації та досить успішно її вирішила. Слід відзначити, що німецька політика регіонального вирівнювання розглядалась як специфічний інструмент прискорення темпів економічного розвитку. В її основу були покладені такі положення [2, с. 62]:

- незважаючи на самостійність і фінансову незалежність, регіони, прямо або опосередковано, повинні надавати допомогу іншим, більш слабким регіонам;
- вирівнювання фінансових потенціалів не повинно послаблювати становище тих регіонів, які надають допомогу, або нівелювати їх становище в цілому;

- фінансова підтримка повинна лише доповнювати власні намагання регіонів, а не бути премією за задовільне господарювання;
- надання фінансової підтримки не повинно призводити до послаблення зацікавленості регіональних органів у покращенні загальної позиції регіону;
- постійне надання допомоги одному й тому самому регіону протягом тривалого періоду часу забороняється.

Відповідно до зазначених положень можна стверджувати, що в основу регіональної політики вирівнювання покладено механізм “підтягування” відносно відсталих регіонів до рівня середніх, не наносячи при цьому шкоди темпам розвитку більш розвинутих регіонів.

Загальновизнаним інструментом такого способу усунення регіональних диспропорцій у Європейському Союзі вважається перерозподіл фінансових засобів від відносно багатих до відносно бідних регіонів. Перерозподіл здійснюється у два етапи: первинний або вертикальний, вторинний або горизонтальний [4, с. 521]. Сутність вертикального розподілу полягає в наданні державою фінансових ресурсів у розпорядження регіону. Причини надання такої допомоги є законодавчо визначеними. До них, як правило, відносять погіршення економічної кон'юнктури, збільшення різниці в економічному становищі регіону та країни в цілому; державно визнана доцільність підтримки господарського розвитку регіону. Метою горизонтального вирівнювання є врівноваження фінансового потенціалу регіонів. Воно здійснюється за рахунок перерозподілу податкових надходжень з багатших регіонів на користь бідніших. Горизонтальне вирівнювання може здійснюватися у два етапи. На першому – перерозподіл фінансових ресурсів з регіонів-донорів до регіонів-реципієнтів для доведення в останніх бюджетного забезпечення одного особу не менше 95% від середнього по країні рівня. На другому етапі державою через механізм дотацій і трансфертів рівень бюджетного забезпечення доводиться до 99,5%.

Подібні інструменти існують також у США. Один з них закладений законом “Про регіональні реінвестиції”, який фактично примушує ринкових суб'єктів фінансувати різноманітні програми регіонального розвитку, кредитувати відносно нерозвинуті регіони тощо [3, с. 7].

На жаль, цей досвід не придатний для його безпосереднього залучення. Це зумовлено різницею в економічному та соціальному середовищі, у якому вирішуються проблеми регіональних диспропорцій. Так, у розвинутих країнах, навіть за умов наявності проблем з високим рівнем безробіття та

циклічності розвитку, існування відсталіх регіонів є скоріше винятком, ніж правилом. У таких країнах суспільство погоджується з перерозподілом фінансових ресурсів на користь відсталіх регіонів передусім заради соціального спокою.

В Україні можливості регіонального вирівнювання є набагато вужчими через обмеженість фінансових ресурсів. Разом з тим, досягнення згоди відносно небагатого регіону допомагати біднішому без будь-яких гарантій на прибуток чи соціальний ефект є проблематичним. За умов, коли на першому плані залишається проблема економічного виживання, завдання регіональної політики не можуть бути зведені лише до підтримки відсталіх регіонів. Вони суттєво ускладнюються: ціна нерационального відволікання ресурсів від реалізації загальнонаціональної стратегії економічного розвитку на користь окремих регіонів може бути занадто високою.

Чинні сьогодні механізми регіонального вирівнювання сприяють формуванню “утриманських” настроїв у регіонах-реципієнтах та втраті стимулів до розвитку в регіонах-донорах.

Слід відзначити, що регіональний аспект управління процесами економічного розвитку має враховувати також основні загальносвітові тенденції та явища, з якими зіткнеться Україна у процесі свого економічного розвитку найближчим часом [6, с. 72]. Серед цих тенденцій та явищ особливу роль у формуванні державної регіональної політики відіграють такі:

- зміна парадигмальної концепції економічного розвитку в напрямі гуманізації його процесів;
- посилення залежності деяких регіонів від світового господарства;
- зміна структури економіки, яка пов’язана з підвищенням значущості третинного сектору, становленням постіндустріального типу суспільства;
- формування нової системи соціальних цінностей.

Їх урахування передбачає корекцію концепції державної регіональної політики, а саме: відмову від методів тимчасового зниження ступеня міжрегіональної диференціації, які базуються на територіальному перерозподілі ресурсів, до методів, орієнтованих на розвиток регіонів на основі власних ресурсів. За таких змін усунення регіональних диспропорцій передбачає досягнення рівноваги між рівнями економічного розвитку регіонів як довгострокової мети.

Розробка національної концепції соціально-економічного розвитку регіонів, таким чином, передбачає трансформацію вищезазначених положень у такі:

- послаблення регіональної диференціації можливе лише на засадах економіч-

ного розвитку з опорою на власні сили регіону;

- основним напрямом державної регіональної політики має бути знаходження компромісу між підприємкою бідніших регіонів та стимулюванням розвитку багатших;
- державна підтримка має надаватися не лише бідним регіонам, а й багатим, інвестування в які є високоефективним;
- механізм міжрегіонального перерозподілу ресурсів має бути спрямований на забезпечення допустимого рівня соціальної складової процесів економічного розвитку;
- перспективні національні інтереси мають стати пріоритетними щодо поточних регіональних.

Слід зазначити, що російськими вченими в основу концепції нової політики регіонального вирівнювання Російської Федерації також запропоновано покласти подібні принципи.

Конкретизацію напрямів державної регіональної політики слід виконати на основі отриманих результатів регіонального позиціонування. Оскільки кожному регіону притаманний певний набір соціальних та економічних показників, що характеризують рівень його розвитку, то їх можна розглядати як координати об’єкта. Мовою геометрії це означає, що чим ближчою є відстань між об’єктами, тим ближчі вони в термінах економічного розвитку. Таке розуміння дає змогу застосувати геометричні підходи до моделювання місця кожного з регіонів відносно інших у визначеному системою координат двовимірному просторі. Осями системи координат можна позначити величину рівня, відповідно, соціального та економічного розвитку, що має ранг як розмірність [2, с. 63].

Комплекси регіонів є складовими єдиної макросистеми, що дало нам змогу застосувати інструментарій стратегічного управління для визначення їх стратегічної позиції щодо загальної траєкторії розвитку.

Одним з найбільш доцільних у нашому випадку інструментів стратегічного аналізу є карта стратегічних груп [7, с. 122]. Її формування передбачає групування регіонів відповідно до їх соціального й економічного становища.

Регіони, що мають близьку економічну та соціальну позицію, були нами об’єднані у п’ять стратегічних груп. До першої увійшли Запорізька, Полтавська, Дніпропетровська та Миколаївська області, до другої – Донецька, Черкаська, Херсонська, Сумська та Чернігівська області. До найбільшої – третьої групи були включені Івано-Франківська, Волинська, Львівська, Рівненська, Харківська області та Автономна Республіка Крим. У четверту групу потрапили депресивні регіо-

ни – Хмельницька, Луганська, Вінницька, Тернопільська та Кіровоградська області. П'ята група – група лідерів – м. Київ, Київська та Одеська області.

Розробці та реалізації диференційованої політики регіонального вирівнювання має сприяти створення та функціонування мережі регіональних агентств розвитку, яка на сьогодні лише формується. Дієвим механізмом, який певною мірою вже функціонує в Україні, є створення та підтримка специфічних ринкових інституцій та інститутів. Розробці та нагородженню інших механізмів реалізації державної регіональної політики має сприяти започаткована урядом реалізація комплексу організаційних, економічних і правових заходів, спрямованих на збереження позитивних тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів, прискорення їх адаптації до ринкових умов господарювання та створення адекватного інституціонального середовища.

IV. Висновки

Регіональна неоднорідність та її поглиблення не сприяє прискоренню темпів економічного розвитку України в цілому та кожного регіону зокрема. Загальне погіршення економічного та соціального становища регіонів в першу чергу пов'язано з тим, що вони мають неоднакові адаптаційні можливості пристосування до ринкових умов. Обґрун-

тування державної регіональної політики розвитку має базуватись на формуванні дієвих механізмів зменшення економічних та соціальних диспропорцій у розвитку регіонів та усуненні причин, що їх зумовлюють.

Список використаної літератури

1. Доклад о развитии человека за 1999 г. – М. : Весь Мир, 2000. – 261 с.
2. Євдокимова Д.М. Структурні важелі економічного розвитку / Д.М. Євдокимова // Стратегія економічного розвитку України. – 2000. – № 5. – С. 58–63.
3. Ершов Р. О стереотипах в экономической политике / Р. Ершов // Вопросы экономики. – 2001. – № 11. – С. 4–17.
4. Лавровский Б. Германская модель регионального выравнивания / Б. Лавровский // Экономический журнал ВШЭ. – 2001. – № 4. – С. 519–532.
5. Лук'яненко І. Моделювання розподілу дотацій між регіонами України / І. Лук'яненко, Ю. Городніченко // Вісник НБУ. – 1999. – № 9. – С. 16–21.
6. Поздняков А. Политика регионального выравнивания в России / А. Поздняков, Б. Лавровский, А. Масаква // Вопросы экономики. – 2000. – № 10. – С. 71–91.
7. Портер М. Конкуренция : пер. с англ. : учеб. пособ. / М. Портер. – М. : Вильямс, 2000. – 495 с.

Маликов В.В. Реализация государственной стратегии экономического развития в региональном разрезе: зарубежный и отечественный опыт

В статье автором исследуются показатели экономического и социального развития областей для облегчения процесса их анализа, механизмы регионального выравнивания, предлагается национальная концепция социально-экономического развития регионов, определяются направления государственной региональной политики.

Ключевые слова: экономическое развитие, стратегия, государство, регион, региональная политика, территория, финансовая поддержка.

Malikov V. Realization of state strategy of economic development in regional cut: foreign and home experience

The author examines in the article the indexes of economic and social development of areas for the facilitation of process of their analysis, mechanisms of the regional smoothing, offers a national conception of socio-economic development of regions, determines the directions of public regional policy.

Key words: economic development, strategy, state, region, regional politics, territory, sponsorship.

УДК 342.553:352.07(477)

О.М. Пеклушенко

Голова Запорізької обласної державної адміністрації

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті автор досліджує особливості функціонування місцевого самоврядування, розмежовує повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, доводить належність місцевого самоврядування до публічної влади в державі.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, вибори, посадова особа, народ, адміністративно-територіальна одиниця, місцевий бюджет, комунальна власність.*

I. Вступ

Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування акцентує увагу на тому, що це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Таке формулювання, хоч і підкреслює значення органів, організаційних структур у цілому в здійсненні місцевого самоврядування, але містить і певні суперечності. Видається, що перебільшувати роль органів місцевого самоврядування, як це робить Європейська хартія, теж не слід, інакше під місцевим самоврядуванням повинна розумітися влада установ і посадовців, що створюються для здійснення місцевого самоврядування, тобто влада сформованих населенням структур. Органи публічної влади іншими бути й не можуть – вони створюються виключно у випадках і порядку, вказаних у нормативно-правових актах. Але місцеве самоврядування – це одна з форм влади народу, яка в певній адміністративно-територіальній одиниці повинна здійснюватися населенням. Діяльність населення з метою вирішення питань місцевого значення може здійснюватися безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

II. Постановка завдання

Визначити місце органів місцевого самоврядування в системі публічної влади.

III. Результати

Різні історичні періоди становлення самоврядування в Україні досліджували О. Андрийко, В. Антонович, Д. Багалій, М. Владимирський-Буданов, В. Голобуцький, М. Костомаров, М. Котляр, І. Крип'якевич, Р. Лазаренко, М. Максимович, В. Отамановський, Ф. Тарановський, П. Толочко. Теоретичні основи місцевого самоврядування аналізува-

ли Ю. Панейко, В. Погорілко, О. Фрицький, Р. Хоменець, В. Шаповал. Проблеми та перспективи місцевого самоврядування в сучасній Україні досліджували Б. Андресюк, В. Бесчастний, В. Борденюк, І. Дегтярьова, Ю. Делія, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Л. Савенко, В. Устименко, Г. Чапала. Організаційні засади функціонування органів місцевого самоврядування аналізували О. Бобровська, С. Болдирєв, В. Куйбіда, Ю. Куц. Організаційно-економічний аспект досліджували Є. Бабенков, А. Войтенко, В. Кравченко, О. Ніколаєва, В. Федотов.

Основою будь-якого демократичного ладу є народ, а не органи влади, відповідно, йтися, в першу чергу, повинно про владу народу, а не про владу установ. Так, ст. 5 Конституції України закріплює положення про те, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Видається, що мета всіх нинішніх правових приписів і організаційних змін полягає в тому, що місцеве самоврядування повинне реально заявити про себе як важливий, самостійний рівень у системі публічної влади. Підставами для такого висновку є, передусім, положення Конституції України.

У зарубіжній науковій літературі висловлюються різні думки про структуру публічної влади. На думку одних авторів, публічна влада в Російській Федерації поділяється на федеральну державну владу, державну владу суб'єктів Російської Федерації (регіональна влада) і на владу місцевого самоврядування (муніципальна влада) [3, с. 102]. Інші дослідники вважають, що необхідно виділяти два рівні публічної влади: державну владу та місцеву (муніципальну) владу [4, с. 94].

Виділення у структурі публічної влади лише державної та влади місцевого самоврядування видається цілком правомірним, але воно не враховує тієї обставини, що влада може здійснюватися, як це впливає з Конституції України, і безпосередньо самим народом, наприклад через механізм всеукраїнського та/чи місцевого референдуму.

У зарубіжних країнах структура публічної влади може бути різною і визначається, як правило, конституціями держав [5, с. 8]. Її поділяють, зазвичай, на законодавчу, виконавчу, судову, виборчу, контрольну, що характеризує горизонтальний рівень влади, а також на центральну або федеральну державну владу, державну владу адміністративно-територіальних одиниць (регіонів), суб'єктів федерації та місцеву владу.

Ю. Тихоміров вважає, що публічність як поняття походить від латинського слова *publicus* – гласний, суспільний, відкритий. Тривалий час поняття публічного права охоплювало в основному питання влади, відносин адміністрації та громадян, але зараз публічне право охоплює й інші сфери, у тому числі місцеве самоврядування [8, с. 27].

Конституційне значення місцевого самоврядування полягає в тому, що, по-перше, воно є найважливішим інститутом громадянського суспільства в Україні і в цій якості – однією з основ конституційного ладу; по-друге, це форма народовладдя, невід'ємна органічна частина політичної системи. У теорії держави і права усталилося розуміння влади народу як публічної влади, різновиду публічної влади, ланки в системі публічної влади в Україні.

Поняття публічної влади дає змогу конкретизувати й розвинути зміст конституційного визначення народовладдя, виділити в ряді його проявів державну владу, що реалізовується органами державної влади та посадовими особами, громадську владу, тобто владу громадських об'єднань, і муніципальну владу, що здійснюється на основі місцевого самоврядування [9, с. 20].

О. Кутафін і В. Фадєєв відзначають, що місцеве самоврядування – не просто форма самоорганізації населення для вирішення питань місцевого значення. Це й форма

здійснення публічної влади, влади народу. Муніципальна влада і влада державна – форми публічної влади, влади народу [4, с. 94].

Велику увагу дослідженню проблематики публічної влади приділив В. Чиркин. Він вважає, що як на рівні всієї держави народ є єдиним джерелом влади, так і на рівні муніципальних утворень джерелом влади є народ, об'єднаний у територіальні публічні колективи. Територіальний публічний колектив – особлива форма організації населення. Він створюється не на основі спільності політичних переконань (як партія), не для захисту специфічних інтересів особливих груп населення (як профспілка або об'єднання працевлаштування), не з метою досягнення особистого, приватного або суспільного інтересу (як виробничий кооператив), а на основі територіальної належності до нього і є об'єднанням людей незалежно від віку та громадянства. Цим він відрізняється, наприклад, від політичної партії. Членами територіального публічного колективу стають не лише особи, що постійно мешкають на його території, а й усі, хто хоча б тимчасово перебуває на його території, оскільки влада колективу, його органів поширюється і на них. Вони зобов'язані знати й дотримуватися правил (правові норми), встановлених на території цього публічного колективу [9, с. 21].

Ю. Битяк зазначає, що сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення [1, с. 92].

Крім того, він вважає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1, с. 93].

Публічна влада адміністративно-територіальної одиниці має особливий характер. У кожній адміністративно-територіальній одиниці діє "своя" публічна влада цього публічного колективу, яка поширюється тільки на вирішення питань місцевого значення. Вона має свої органи, які не входять в систему органів державної влади. Із цього випливає висновок про недержавний характер органів місцевого самоврядування і здійснюваної ними влади. Навіть здійснення цими органами делегованих їм окремих державних повноважень не робить їх органами державної влади. Публічна влада адміністративно-територіальної одиниці відрізняється від державної влади передусім своїм неполітичним характером, її органи не приймають

законодавчі нормативно-правові акти, а займаються лише справами місцевого значення.

Конкретизуючи поняття місцевого самоврядування, можна виділити такі його ознаки. По-перше, місцеве самоврядування виступає в ролі самостійного інституту влади, закріпленого в чинному законодавстві України. По-друге, воно має свій механізм здійснення функцій (жителі, органи та посадові особи). По-третє, владні повноваження реалізуються безперервно. По-четверте, влада діє на території всієї адміністративно-територіальної одиниці й рівною мірою поширюється на всіх осіб, які знаходяться на цій території. По-п'яте, місцеве самоврядування має комунальну власність і місцевий бюджет, які надають йому економічну самостійність. По-шосте, ця влада виконує відповідно до Конституції України таку важливу функцію, як встановлення місцевих податків і зборів на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

На думку Д. Бахраха, для характеристики природи місцевого самоврядування важливий висновок про механізм публічної влади як сукупність державних і муніципальних органів, який дає змогу ставити питання про дві основні форми публічної влади, влади народу: державної і муніципальної (місцевого самоврядування), що мають свою специфіку, свої відмітні ознаки [3, с. 102].

Цікавий підхід до розкриття суті муніципальної влади запропонований Г. Атаманчуком. На його думку, місцеве самоврядування є явищем демократії та формою народовладдя, тому оцінювати його слід з урахуванням саме цих характеристик. По суті воно є проміжним явищем між державою й суспільством, що сполучає їх між собою; у ньому поєднуються громадські форми (у організації) і владні повноваження (у юридичній силі рішень, що приймаються). Водночас місцеве самоврядування можна віднести й до управлінських явищ, покликаних організовувати, регулювати вирішення питань місцевого значення на території муніципального утворення. На думку Г. Атаманчука, місцеве самоврядування є засобом реалізації ініціативи та практичного здійснення самодіяльності, втілення творчої енергії й відповідальності населення за місцем проживання. Це – форма реалізації прав і свобод людини і громадянина [2, с. 133].

Варто зазначити, що здійснення місцевого самоврядування дійсно ґрунтується на використанні і форм прямого волевиявлення громадян, і форм публічно-владної діяльності органів місцевого самоврядування, що впливає з публічного характеру діяльності органів місцевого самоврядування. Публічність органів місцевого самоврядування проявляється в тому, яке місце вони

посідають у реалізації народовладдя, чий інтереси здійснюють у результаті своєї діяльності, наскільки самостійні у вирішенні питань місцевого значення та залежні від волі населення адміністративно-територіальної одиниці.

Особливістю влади місцевого самоврядування є поєднання форм прямого волевиявлення громадян і форм публічно-владної діяльності органів місцевого самоврядування. Публічно-владний характер діяльності органів місцевого самоврядування багато в чому зближує їх з органами державної влади, але не перетворює їх на такі. Зближення це ґрунтується на тому, що обидві гілки влади здійснюють владу народу, використовують в основному схожі механізми влади, органи державної влади забезпечують гарантії місцевого самоврядування і сприяють реалізації влади органами місцевого самоврядування.

До важливих рис, що характеризують владу місцевого самоврядування в системі народовладдя, слід віднести такі:

- джерелом влади місцевого самоврядування як частки влади всього народу держави є населення адміністративно-територіальної одиниці;
- влада місцевого самоврядування не має політичного характеру, здійснюється безперервно, оскільки покликана забезпечити життєдіяльність населення в певній адміністративно-територіальній одиниці;
- владні повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються безперервно;
- влада місцевого самоврядування діє на території певної адміністративно-територіальної одиниці та однаково поширюється на усіх осіб, які знаходяться на цій території;
- влада місцевого самоврядування ґрунтується на законі, комунальній власності та місцевому бюджеті, які надають їй самостійність;
- влада місцевого самоврядування здійснюється в рамках закону; населення адміністративно-територіальної одиниці, органи місцевого самоврядування здійснюють таку владу самостійно.

Маючи єдину з органами державної влади основу – владу народу, – органи місцевого самоврядування діють у межах своїх повноважень самостійно, будучи організаційно відокремленими від органів державної влади в рамках єдиного державного механізму. Водночас органи місцевого самоврядування не виключені з процесу вирішення загальнодержавних завдань, що знаходить своє вираження в реалізації делегованих їм окремих державних повноважень.

Органи державної влади й органи місцевого самоврядування здійснюють у межах

конкретних територій не лише власну владу, а й, у рамках своєї компетенції, владу народу. Конституційні положення й норми чинного законодавства визначають обсяг і межі цієї влади. Важливо законодавчо співвіднести правовий зміст поняття “влада народу” з обсягом повноважень і характером діяльності органів місцевого самоврядування, щоб вони повною мірою стали по-справжньому самостійним каналом реалізації влади народу.

У демократичному механізмі управління державою та суспільством місцеве самоврядування посідає своє особливе місце. Його органи не є складовою системи органів державної влади. Вони інтегровані не в систему органів державної влади, а в систему влади народу – народовладдя [6, с. 94].

Основна частина компетенції органів місцевого самоврядування охоплює сфери, що стосуються забезпечення повсякденної життєдіяльності місцевого населення. Крім того, органи місцевого самоврядування, відповідно до Конституції України, можуть наділятися окремими державними повноваженнями, брати участь у здійсненні державних функцій. Державні органи в цьому випадку залишають за собою контроль за реалізацією делегованих повноважень органам місцевого самоврядування.

Закріплення в Конституції України інституту місцевого самоврядування, що забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження комунальною власністю, створює не лише законодавчу основу, а й установлює межі повноважень органів місцевого самоврядування. Їх сфера діяльності – вирішення питань місцевого значення. Органи місцевого самоврядування, відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями), самостійно управляють комунальною власністю, формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, встановлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону громадського порядку, а також вирішують інші питання місцевого значення. Отже, вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення є фактичним відображенням здійснення влади народу на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Безпосереднє забезпечення органами місцевого самоврядування життєдіяльності населення адміністративно-територіальної одиниці, вирішення інших питань місцевого життя є важливим напрямом здійснення влади народу. У процесі цієї діяльності органи місцевого самоврядування повинні використати й механізми прямої демократії як форми безпосередньої реалізації населен-

ням адміністративно-територіальної одиниці влади народу. Водночас слід визнати, що певна частина проблем у місцевому самоврядуванні породжена суперечностями, що намітилися, між населенням як найважливішим суб'єктом влади місцевого самоврядування і місцевою владною елітою в особі органів і посадовців місцевого самоврядування. Досвід організації місцевого самоврядування в нашій країні показує приклади того, що органи місцевого самоврядування досить швидко здатні при виконанні своїх повноважень обходитися практично без використання форм прямого волевиявлення населення, зводити конституційно встановлену установчу владу населення лише до можливості один раз на чотири-п'ять років обирати представницькі органи і виборних посадових осіб, перетворивши цей вибір мало не на єдиний вимір місцевої демократії.

Останніми роками в науковій літературі велика увага приділяється проблематиці становлення громадянського суспільства в нашій країні, аналізу місця й ролі місцевого самоврядування в системі громадянського суспільства в Україні. Із включенням місцевого самоврядування в систему громадянського суспільства важко погодитися, оскільки громадянське суспільство своїми елементами має різні самодіяльні об'єднання, політичні партії, церкву, сім'ю, інші громадські об'єднання, що служать задоволенню різноманітних інтересів і потреб людей. Тому елементом громадянського суспільства слід вважати територіальну громаду за допомогою місцевого самоврядування, що вирішує питання місцевого значення на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Влада місцевого самоврядування, будучи гілкою публічної влади, здійснюється в межах території адміністративно-територіальної одиниці населенням, органами місцевого самоврядування і посадовими особами місцевого самоврядування і ґрунтується на нормах права. Владу місцевого самоврядування можна представити і як форму публічних відносин, у яких відповідно до чинного законодавства діяльність одних суб'єктів цих відносин, передусім органів місцевого самоврядування, організовує, наставляє і контролює діяльність інших суб'єктів у рамках єдиної загальнодержавної політики і в інтересах населення певної адміністративно-територіальної одиниці [7, с. 45].

Одним з важливих понять, що характеризують визначеність, стабільність, ресурсну забезпеченість місцевого самоврядування як форму організації та здійснення влади місцевого самоврядування, є самостійність. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України. Держава визнає місцеве самоврядування як самос-

тійну форму здійснення народом влади, що йому належить, і надає цьому конституційне обґрунтування, що знаходить своє відображення, зокрема, в організаційній відокремленості місцевого самоврядування, його органів від органів державної влади, в самостійній нормотворчості, у можливості власними силами забезпечити реалізацію власних прийнятих рішень з питань місцевого значення. Самостійне здійснення населенням місцевого самоврядування передбачає наявність системи демократичних інститутів, що ефективно функціонують, які дають змогу виражати інтереси і волю місцевого населення, а також свободу ініціатив та вибір рішень органами місцевого самоврядування на підставі власних повноважень у рамках чинних законів.

IV. Висновки

Публічна влада місцевого самоврядування є такою, що впливає від населення адміністративно-територіальної одиниці, складовою влади народу України, підзаконною, розпорядчою, самостійною владою, що здійснюється населенням безпосередньо та/чи через органи місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України : підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 564 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М., 1997. – 320 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право. Часть общая : учебник / Д.Н. Бахрах. – М., 1993. – 280 с.
4. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : Юрист, 2000. – 275 с.
5. Местное самоуправление в зарубежных странах. – М. : Юрид. лит., 1994. – 202 с.
6. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия / И.И. Овчинников. – М., 1999. – 310 с.
7. Овчинников И.И. Муниципальное право / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. – М., 2007. – 367 с.
8. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М., 1995. – 256 с.
9. Чиркин В.Е. Публичная власть / В.Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2005. – 150 с.

Пеклушенко А.Н. Органы местного самоуправления в системе публичной власти Украины

В статье автор исследует особенности функционирования местного самоуправления, размежевывает полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, доказывает принадлежность местного самоуправления к публичной власти в государстве.

Ключевые слова: *местное самоуправление, выборы, должностное лицо, народ, административно-территориальная единица, местный бюджет, коммунальная собственность.*

Peklushenko A. Bodies of local self-government are in system of public power of Ukraine

The author examines in the article the features of functioning of local self-government, analyzes a difference between public plenary powers and local self-government authorities, takes belonging of local self-government to public power in the state.

Key words: *local self-government, elections, public servant, people, administrative-territorial unit, local budget, community property.*

УДК 352/353

П.С. Покатаєвкандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

В статті досліджено необхідність здійснення контролю та порядок його реалізації органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони навколишнього середовища, а саме: охорони атмосферного повітря, водних ресурсів, земель і ґрунтів, лісних ресурсів. Надамо рекомендації щодо покращення реалізації органами місцевого самоврядування функції контролю у цій сфері.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, контроль, органи місцевого самоврядування, екологічна ситуація, забруднювальні речовини.

I. Вступ

Проблеми екології та збереження навколишнього природного середовища є одними з найактуальніших проблем сьогодення. Основним напрямом природоохоронної діяльності є державний контроль за дотриманням вимог природоохоронного законодавства, раціонального використання природних ресурсів, екологічної та радіаційної безпеки. Велику роль у здійсненні контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища відіграють органи місцевого самоврядування в межах наданої їм компетенції.

Наукові дослідження у сфері охорони навколишнього середовища проводили ряд науковців, серед яких: розглядали питання організації та проведення екологічного аудиту у своїх працях О. Балацький, Б. Буркинський, О. Веклич, Л. Мельник, В. Міщенко, В. Шевчук, Л. Шостак; питання екологічного менеджменту – В. Кислий, Є. Лапіна, М. Трофименко. У юридичній літературі питання адміністративно-правового реформування у сфері охорони довкілля всебічно не досліджено, проте окремі аспекти цієї проблеми досліджували вітчизняні правознавці, зокрема: В. Андрейцев, Г. Балюк, А. Гетьман, Л. Здоровко, В. Костицький, Н. Малишева, Ю. Шемшученко, М. Шульга та ін.

Але, незважаючи на певні наробки у сфері охорони навколишнього середовища, екологічна ситуація останнім часом лише погіршується, що вимагає посилення контролю за належним і раціональним використанням природних ресурсів. Враховуючи те, що від забруднення навколишнього середовища, перш за все, страждають адміністративно-

територіальні одиниці, виникає необхідність посилення контролю органів місцевого самоврядування, які через селищні та міські ради і їх виконавчі органи представляють спільні інтереси територіальних громад.

II. Постановка завдання

Мета статті – винайти шляхи покращення системи контролю у сфері забезпечення охорони навколишнього природного середовища з боку органів місцевого самоврядування, а також вдосконалення порядку його реалізації.

III. Результати

Проблема екології дедалі стає актуальнішою, хоча на державному рівні і вжито значну кількість заходів щодо охорони й оздоровлення навколишнього природного середовища, їх явно недостатньо.

Серед першопричин екологічних проблем в Україні можна виділити:

- зношеність основних фондів підприємств промислової та транспортної інфраструктури;
- відсутність чіткого розмежування природоохоронних і господарських функцій системи державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів;
- наявність великої кількості ресурсо- та енергоємних галузей національної економіки;
- недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища;
- правовий нігілізм громадян з питань охорони навколишнього середовища та настання відповідальності за спричинення шкоди.

Незважаючи на те, що у 2009 р. техногенне навантаження на навколишнє середовище дещо пом'якшилося, екологічна ситуація у природному довкіллі як життєво ва-

жливому середовищі для існування людини все ще залишається досить складною, про що свідчать статистичні данні, наведені в табл.

Таблиця

Викиди забруднювальних речовин [1]

Показник	Рік					Зміни (+;-)
	2000	2005	2007	2008	2009	
Викиди забруднювальних речовин у повітря, тис. т	5908,6	6615,6	7380,0	7210,3	6442,9	+534,3
Скидання забруднених зворотних вод у поверхневі водні об'єкти, млн м ³	3313	3444	3854	2728	1766	-1547
Утворення відходів I–III класів небезпеки, тис. т	2613,2	2411,8	2585,2	2301,2	1230,3	-1382,9
Частка відходів, розміщених у спеціально відведених місцях, %	29,1	39,3	38,3	46,3	27,1	-2
Витрати на охорону навколишнього середовища, млн грн	3224,3	7089,2	9691,0	12176,0	11073,5	+7849,2

Кількість викидів у 2009 р. порівняно з 2000 р. суттєво зменшилася: забруднених зворотних вод у поверхневі водні об'єкти – на 1547 млн м³ (проте порівняно з 2007 р. – на 2088 млн м³); кількість утворення відходів I–III класів небезпеки – на 1382,9 тис. т. Але кількість викидів забруднювальних речовин у повітря у 2009 р. зросла на 534,3 тис. т. Проте спостерігається динаміка зростання витрат на охорону навколишнього середовища – на 7849,2 млн грн (тобто у 3,4 раза). Протягом 2009 р. на охорону навколишнього природного середовища було витрачено підприємствами, організаціями й установами 11,1 млрд грн, з яких 2,5 млрд грн інвестицій спрямовано в основний капітал на будівництво і реконструкцію природоохоронних об'єктів, придбання обладнання для реалізації заходів екологічного спрямування і 5% на капітальний ремонт природоохоронного обладнання [1].

За рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів було освоєно 20,5% капітальних інвестицій і здійснено 4,1% поточних витрат. Проте основним джерелом фінансування витрат на охорону довкілля, як і в попередні роки, були власні кошти підприємств – відповідно 76,5% та 95,8% [1].

Протягом 2010 р. на охорону навколишнього середовища підприємствами, організаціями, установами було витрачено 13,1 млрд грн, з яких 79% (10,4%) – поточні витрати на охорону природи, пов'язані з експлуатацією й обслуговуванням засобів природоохоронного призначення, і лише 17% (2,2 млрд грн) становили інвестиції в основний капітал, що спрямовані на будівництво та реконструкцію природоохоронних об'єктів (що менше порівняно з попереднім періодом на 0,3 млрд грн, тобто на 13,6%), придбання обладнання для реалізації заходів екологічного спрямування і 4% (0,5 млрд грн) витрачено на капітальний ремонт природоохоронного обладнання. За рахунок Державного та місцевих бюджетів було освоєно 18,2% капітальних інвестицій (що менше на 2,3% порівняно

з 2009 р.); капітальних інвестицій і здійснено 3,6%, що менше від попереднього періоду на 0,5% [2].

Але за період із січня по вересень 2011 р. від стаціонарних джерел забруднення у повітря надійшло 3,2 млн т забруднювальних речовин, що на 218,0 тис. т, тобто на 7,3%, більше, ніж за відповідний період попереднього року. Обсяги викидів у розрахунок на 1 особу в Донецькій області становили 255,6 кг, у Дніпропетровській – 207,3 кг, у Луганській – 154,0 кг [3].

Згідно зі статтею 42 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, фінансування заходів щодо його охорони в Україні здійснюється за рахунок Державного бюджету України, місцевих бюджетів і коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони навколишнього природного середовища, добровільних внесків тощо [4]. Проте дослідження показали недостатність цих коштів, що свідчить про необхідність пошуку інших підходів до збільшення фінансування на реалізацію екологічних програм.

Останнім часом спостерігається прийняття ряду нормативно-правових актів з охорони навколишнього середовища. Так, програма економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” спрямовує всі гілки влади на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, і зрештою – на підвищення добробуту українських громадян. Необхідність формування та запровадження нової національної екологічної політики насамперед є важливим кроком з реалізації вказаної Програми економічних реформ, а також впливає з ряду міжнародних зобов'язань України.

У лютому 2012 р. було розроблено Методичні рекомендації щодо включення положень Закону України “Про основні засади

(стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року”, у яких було чітко розмежовано заходи щодо охорони атмосферного повітря, водних ресурсів, земель і ґрунтів, лісних ресурсів, надр тощо [5]. Метою національної екологічної політики є стабілізація та поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

У рамках реалізації екологічної політики передбачається посилити роль органів місцевого самоврядування та визначити напрями вдосконалення економічної політики з урахуванням регіональної специфіки. Особливо враховуючі той факт, що стаття 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” покладає на місцеві органи обов'язки з підготовки і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля [6].

А державними органами їм делеговані повноваження зі здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворення лісів [6]. Стаття 15 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” також декларує встановлення відповідальності місцевих рад за стан навколишнього природного середовища на своїй території й у межах своєї компетенції, що полягає в забезпеченні реалізації екологічної політики України та екологічних прав громадян [4].

Існує ще ряд нормативно-правових актів, які встановлюють повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього середовища. Так, стаття 8 Закону України “Про охорону земель” встановлює повноваження обласних рад у галузі охорони земель, до яких відносять: забезпечення реалізації державної політики щодо використання й охорони земель; затвердження регіональних програм із цього питання та підвищення родючості ґрунтів [7].

Органи місцевого самоврядування в межах своїх компетенцій зобов'язанні реалізовувати систему спостережень за використанням земельних ресурсів; здійснювати створення системи екологічної мережі та природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів зонування земель; здійснювати стандартизацію і нормування.

Але стаття 27 Закону України “Про охорону земель” передбачає економічне стимулювання заходів щодо охорони та використання земель землевласниками та землекористувачами шляхом: надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені такими програмами. Також передбачається надання компенсації витрат, понесених землевласниками та землекористувачами на покращення екологічного стану земель. Підставою для розгляду питання про економічне стимулювання таких заходів є заява чи клопотання землевласників і землекористувачів до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють регулювання у сфері охорони земель, за місцезнаходженням земельної ділянки [7].

Дійсно, аналіз статистичних даних підтверджує той факт, що протягом 2010 р. на охорону навколишнього середовища підприємствами, організаціями, установами було витрачено 13,1 млрд грн, чого замало для покращення екологічної ситуації.

Значне місце відводиться органам місцевого самоврядування в охороні атмосферного повітря. Так, за поданням територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, органи місцевого самоврядування з урахуванням особливостей екологічної ситуації регіону, населеного пункту можуть додатково встановлювати перелік забруднювальних речовин, за якими здійснюється регулювання їх викидів на відповідній території. Після чого, за поданням територіальних органів спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та з питань охорони здоров'я, органи місцевого самоврядування, у разі перевищення нормативів екологічної безпеки на відповідній території, затверджують відповідно до законодавства програми оздоровлення атмосферного повітря та вживають заходів щодо зменшення забруднення атмосферного повітря (стаття 11 [8]).

Органи місцевого самоврядування здійснюють державне управління й у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу (стаття 6 [9]). Статтею 8 Закону України “Про рослинний світ” встановлюється використання природних рослинних ресурсів у порядку загального або спеціального використання. У порядку загального використання природних рослинних ресурсів громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці

ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх і виховних цілях (стаття 9 [9]).

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих і наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки. Можуть здійснюватися такі види спеціального використання природних рослинних ресурсів, як: збирання лікарських рослин; заготівля деревини під час рубок головного користування; заготівля живиці; заготівля кори, лубу, деревної зелені, деревних соків тощо; збирання квітів, ягід, плодів, горіхів, насіння, грибів, лісової підстилки, очерету тощо; заготівля сіна; випасання худоби (стаття 10 [9]).

Державний контроль у галузі охорони, використання та відтворення рослинного світу й охорони навколишнього природного середовища в цілому, крім Кабінету Міністрів України, здійснюють на місцях місцеві державні адміністрації (стаття 36 [9]).

Контроль з боку органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони рослинного світу може здійснюватися у вигляді:

- встановлення правил і норм використання та відтворення об'єктів рослинного світу;
- обмеження використання природних рослинних ресурсів у разі необхідності;
- проведення екологічної експертизи та інших заходів з метою запобігання загрозі об'єктів рослинного світу в результаті господарської діяльності;
- організації наукових досліджень, спрямованих на забезпечення здійснення заходів щодо охорони та відтворення об'єктів рослинного світу.

Але, незважаючи на належне виконання функцій органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічна ситуація в країні та в окремих регіонах лише погіршується, а для реалізації регіональних програм потрібне належне фінансування, що може бути забезпечене податковим підґрунтям. Так, на сьогодні Податковим кодексом України передбачено справляння ресурсних платежів, таких як: збір за спеціальне використання води; збір за спеціальне використання лісових ресурсів; плата за користування надрами; плата за землю [10]. Надходження від них повинні сприяти раціональному використанню, належному збереженню та відтворенню лісових ресурсів; охороні земель, підвищенню родючості ґрунтів; збереженню та відтворенню водних ресурсів, охороні вод від забруднення, засмічення й вичерпання та поліпшенню стану водних об'єктів.

Проте, незважаючи на те, що від неналежного та нераціонального використання природних ресурсів шкода спричиняється певній адміністративній одиниці, надходження від ресурсних платежів до бюджетів місцевого самоврядування, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, становлять лише 50% від збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування; 50% від збору за спеціальне використання води та 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони), що зараховується до міських бюджетів міст (частина 1, статті 64 [11]).

Але, вважаємо, необхідно зараховувати надходження від ресурсних платежів до місцевих бюджетів у розмірі 100%, до того ж, вважаємо доцільним зараховувати ці платежі до місцевих бюджетів без урахування визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Необхідно внести зміни до пункту 5 "Прикінцеві положення" в частині зарахування екологічного податку, що стосується здійснення викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; скидів забруднювальних речовин безпосередньо у водні об'єкти та розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах до місцевих бюджетів у розмірі 100% через спричинення шкоди адміністративно-територіальній одиниці, де знаходяться такі об'єкти та необхідності постійного пошуку коштів на покращення екологічної ситуації від негативного впливу, що справляють такі викиди.

Тому пропонуємо взагалі визначати порядок зарахування надходжень до місцевих бюджетів від ресурсних платежів у статті 69 Бюджетного кодексу України, доповнивши частину 1 підпунктами 22, 23, 24, 25.

Стаття 69. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

1. До доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

22) плата за користування надрами для видобування корисних копалин та плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

23) збір за спеціальне використання лісових ресурсів;

24) збір за спеціальне використання води;

25) екологічний податок, крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відхо-

дів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк).

IV. Висновки

З метою покращення системи контролю замало розробки окремих нормативно-правових актів, які лише декларують повноваження місцевих органів самоврядування з цього питання. Основною проблемою, що заважає повноцінному виконанню місцевими органами покладених на них функцій з реалізації екологічних програм та здійсненню контролю за їх виконанням, залишається відсутність фінансових ресурсів на їх реалізацію, що зумовлює пошуки інших джерел фінансування.

Запропоновані зміни до Бюджетного кодексу України допоможуть узгодити норми Бюджетного та Податкового кодексів України, сприятимуть збільшенню надходжень до місцевих бюджетів та, як наслідок, сприятимуть покращенню рівня виконання покладених на місцеві органи самоврядування функцій з фінансування заходів з покращення екологічної ситуації та подальшого розвитку інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць.

Список використаної літератури

1. Довкілля України у 2009 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2010/ns_rik/analit/dovkillia09.pdf.
2. Витрати на охорону навколишнього природного середовища та екологічні платежі у 2010 році [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 11.05.2011 р. – 2011. – № 107. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Викиди забруднюючих речовин та парникових газів у атмосферу від стаціонарних джерел у січні-вересні 2011 року [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 30.11.2011 р. – 2011. – № 293. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] : Закон України № 1264-XII від 25 червня 1991 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12&p=1297235890149088>.
5. Методичні рекомендації щодо включення положень Закону України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року” та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки до програм розвитку галузей (секторів) економіки та регіонів / Міністерство екології та природних ресурсів України 2011–2012 рік від 09.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
7. Про охорону земель [Електронний ресурс] : Закон України № 962-IV від 19.06.2003 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/print1320657380125489>.
8. Про охорону атмосферного повітря [Електронний ресурс] : Закон України № 2707-XII від 16.10.1992 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2707-12/print1320657380125489>.
9. Про рослинний світ [Електронний ресурс] : Закон України № 591-XIV від 09.04.1999 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-14/print1320657380125489>.
10. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України № 2755-VI від 02.12.2010 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
11. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1332099879576876>.

Покатаев П.С. Осуществление контроля органами местного самоуправления в сфере обеспечения охраны окружающей природной среды

В статье исследованы необходимость осуществления контроля и порядок его реализации органами местного самоуправления в сфере обеспечения охраны окружающей среды, а именно: охраны атмосферного воздуха, водных ресурсов, земель, почв и лесных ресурсов. Даны рекомендации по улучшению реализации органами местного самоуправления функции контроля в этой сфере.

Ключевые слова: окружающая природная среда, контроль, органы местного самоуправления, экологическая ситуация, загрязняющие вещества.

Pokatayev P. Control of local authorities in the field of environmental protection

The paper investigates the need for control and order its implementation by local authorities in the field of environmental protection, namely protection of air, water, land and soil and forest resources. The recommendations of the improvement of local government functions of control in this area.

Key words: environment, control, local governments, environmental situation, contaminants.

УДК 94(477.6)“19/20”

О.А. Старушенко

аспірант Класичного приватного університету

СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У 60–70-Х рр. XIX ст. В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ: ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджуються деякі історичні та політико-правові аспекти проблеми становлення місцевого самоврядування на українських землях та його вплив на розвиток української нації.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, земства, українські губернії, державна адміністративна політика, самодержавство.*

I. Вступ

Одним з найважливіших завдань розбудови державності незалежної демократичної України нині є формування правової держави та створення реальної та дієвої системи місцевого самоврядування. Саме у зв'язку із цим дослідники все частіше звертаються до досвіду минулого, зокрема до вивчення історії земських і міських установ, які функціонували в українських губерніях Російської імперії в другій половині XIX – на початку XX ст. Інтерес до цієї проблематики посилюється також історичним значенням створеної внаслідок земської реформи 1864 р. системи місцевого самоврядування, завдяки якій життя численної частини українського населення зазнало суттєвих змін.

Очевидно, що закономірності еволюції тієї чи іншої держави, її інститутів суспільного самоврядування, можна зрозуміти тільки в порівнянні з досвідом інших держав, на фоні їх взаємозв'язку та взаємного впливу. Такий підхід дає змогу прийти до більш зважених оцінок історичних явищ, виявити тенденції їх розвитку, а також механізми еволюції.

II. Постановка завдання

Метою дослідження є аналіз державно-правового аспекту процесу становлення місцевого самоврядування в українських губерніях Російської імперії.

III. Результати

Як органи місцевого самоврядування, створені за реформою 1864 р., земства стали важливим чинником у подоланні відсталості державного апарату Російської імперії. Вони відіграли суттєву роль у наближенні державної влади до потреб народу, стали школою політичної, господарської, культурно-просвітницької діяльності для великої кількості громадських діячів. Незважаючи на недемократичний характер формування, куріальну систему виборів, наявність майно-

вого виборчого цензу, прагнення самодержавства обмежити їх компетенцію, органи земського самоврядування виконали значний обсяг роботи щодо соціально-економічного та культурного розвитку регіонів України.

Земства були найбільш наближеними до населення, їхня діяльність справила вагомий вплив на розвиток місцевого самоврядування в умовах неповноти й недосконалості окремих ланок державного апарату Російської імперії в Україні. Саме земства поступово фактично усунули дворянські корпоративні органи від виконання адміністративних функцій, що в умовах буржуазного розвитку суспільства було анахронізмом.

Не варто вважати, що земське самоврядування виникло раптово, на пустому місці, внаслідок якогось випадкового збігу обставин. Воно виникло у певний визначений час і на міцному соціально-економічному підґрунті. Земства було створено в період величезного суспільного розламу в умовах глибокої соціально-економічної та політичної кризи в державі. Розпад станovo-кріпосницького ладу виявив непридатність адміністративного та господарського устрою до реформеної Російської імперії. Неухильний розвиток капіталістичних відносин спричинив скасування кріпосного права. А ця обставина, у свою чергу, вела до створення земських установ. Крок у напрямі до буржуазної монархії, зроблений 19 лютого 1861 р., неминуче мав призвести до реорганізації старої системи місцевого управління, побудованої на феодальній основі, та її децентралізації. В усіх європейських країнах перехід від феодалізму до капіталізму супроводжувався залученням широких верств населення до місцевого управління. Російська імперія не була винятком. Специфіка російської дійсності полягала лише в тім, що все це відбувалося еволюційним шляхом, руками царської бюрократії, а тому для свого здійснення вимагало більше часу.

Слід зауважити, що до XIX ст. суспільні науки ні в Росії, ні в будь-якій іншій країні не зосереджувались на питаннях місцевого самоврядування, більше того, не ставили таке завдання й не знали самого терміна.

Наявні дослідження земського самоврядування відзначаються нерівномірністю вивчення окремих аспектів його функціонування. Здійснення державно-правового дослідження, кінцевою метою якого було б вивчення побудови та діяльності органів земського самоврядування, змін, які сталися за період існування земств, їх вплив на формування та розвиток української нації до останнього часу продовжує залишатися одним з актуальних завдань науки.

Земства та їх вплив на суспільні процеси привертати увагу дослідників вже з перших років свого існування. Ретельно вивчали їх насамперед представники ліберальної школи. Вони присвятили земствам статті, нариси, монографії, багатотомні дослідження. Найвагоміших результатів у цьому плані досягли М. Авінов, В. Безобразов, І. Білоконський, О. Васильчиков, Б. Веселовський, О. Градовський, О. Головачов, М. Драгоманов, М. Коркунов, В. Скалон та ін. [1]. Кульмінаційний момент у вивченні земств припав на 1910–1914 рр., коли відзначався піввіковий ювілей земського самоврядування. Саме тоді із цієї проблеми вийшли великі узагальнювальні праці. У другій половині XX – на початку XXI ст. вчені з більшим або меншим успіхом намагалися висвітлити окремі проблеми формування та діяльності земств, дослідити особливості функціонування земських органів в окремих губерніях (В. Гармиза, Л. Захарова, С. Калугін, А. Лохматова, О. Обметко, О. Редькіна та ін.) [2].

Питанням взаємодії державної влади, державного управління та місцевого самоврядування у другій половині XIX ст. присвячували свої студії кращі правознавці не лише Російської імперії, а й Європи. Це був історичний період, коли під впливом соціально-економічних процесів Захід був поставлений перед необхідністю вироблення механізмів реалізації демократії. Відчували це й у Російській імперії з її поліцейською державою, абсолютизмом, феодально-кріпосницьким державним апаратом, побудованим на засадах становості, і першими паростками лібералізації, що припали на добу “великих реформ” 60-х і меншою мірою 70-х рр. XIX ст.

Створення земських установ, безумовно, стало важливою складовою перетворень, які, власне, й становили епоху “великих реформ” у Російській імперії. Формування цих нових інституцій та їх діяльність поступово, еволюційним шляхом пристосовували систему управління, яка існувала в країні, до вимог буржуазного ладу. Змушена силою

обставин погодитися із запровадженням місцевого самоврядування, царська бюрократія на місцях зуміла не лише певною мірою пристосувати його до своїх потреб, але й дещо деформувати цю систему. Прийнятий закон мав незавершений вигляд. Багато з його статей законодавцями було сформульовано нарочито туманно, плутано і навіть двозначно. На ньому лежав відбиток тієї боротьби, що точилася у верхах через нову форму правління. Положення про губернські та повітові земські установи 1864 р. являло собою суперечливий документ, що відображав інтереси і старих феодальних, і нових буржуазних сил. У кінцевому вигляді повітові та губернські земства одержали такі організаційні форми, що не дали їм змоги певною мірою розкрити свої потенційні можливості. Причому найбільш серйозним фактором, який гальмував діяльність земств, була бюрократична опіка, встановлена над ними самодержавством. Кожен їхній крок – вибори гласних, джерела фінансування, способи вирішення різноманітних питань місцевого життя, навіть обмін інформацією між повітами та губерніями – суворо контролювався, підправлявся, а досить часто просто припинявся.

Бюрократія поставила земства у скрутні умови. Проте вони виявилися надзвичайно життєздатною системою й відразу зайнялися вирішенням саме тих проблем, які ігнорувалися старою владою. У центрі уваги земства опинилися школи та бібліотеки, охорона здоров'я, ветеринарна справа, статистика, страхування від пожеж тощо. Саме тут земства досягли помітних успіхів. Головне, що давало їм сили і життєздатності, – це принцип самоврядування.

Завдяки земствам буржуазія одержала у своє розпорядження ті досягнення, що мали ці органи місцевого самоврядування, головним з яких був земський апарат і його кадри. Це був розгалужений і досить ефективний апарат управління, який у будь-який момент міг бути використаний буржуазією в боротьбі за політичну владу. Саме цим значною мірою й пояснюється увага та контроль з боку уряду за земською діяльністю.

Аналіз організації земського самоврядування, виборчої системи та порядку діяльності розпорядчих і виконавчих органів земського самоврядування на матеріалах українських губерній Російської імперії дає змогу стверджувати, що земська реформа 1864 р. та подальші законодавчі акти, які її розвивали, поступово впроваджували всестанове управління на місцевому рівні. Земські установи дійсно складалися з представників різних станів населення, хоча, звичайно, дворяни та чиновники все таки переважали серед гласних земських зборів, а також членів земських управ. Разом із цим,

після аналізу складу та рішень, які приймалися земськими зборами, із цілковитою впевненістю можна дійти висновку, що наявність у багатьох земствах відносно великого відсотка представників так званих інтелігентних професій спонукала до прийняття в цілому прогресивних рішень, викликала більш гостру боротьбу з реакційними поміщицькими угрупованнями. Земства, особливо в південноукраїнських губерніях, неодноразово ініціювали різноманітні загальноземські заходи, ставали центрами, навколо яких об'єднувалися представники інших земств, здійснювали акції, які ставали справжніми подіями в громадському житті.

Перманентний конфлікт між урядовою адміністрацією та земством полягав у відсутності завершеності системи земського самоврядування, а саме у відсутності центрального земського представництва та дрібної земської одиниці на рівні волості. Не випадково земства неодноразово виступали з конституційними вимогами, опрацьовуючи різноманітні проекти, приймаючи адреси тощо, тим чи іншим чином повертаючись до питання щодо продовження реформування органів місцевого самоврядування.

Показово, що земські установи так до кінця й не стали частиною державно-адміністративного апарату управління на місцях. Своєрідність конструкції земського самоврядування надавала йому змогу до певної міри поєднувати в собі найкращі риси громадської організації та державної інституції і завдяки тому чітко окреслювати та доволі вдало вирішувати всі проблеми, якими й мали опікуватися інститути самоврядування.

Лишаючись до певної міри автономними стосовно бюрократичного апарату, повітові та губернські земські органи ставали чи не єдиними установами, через які могла виявлятися громадська ініціатива. Поступово ними накопичувався цінний досвід організації виборчих кампаній, налагодження діяльності земських управ та зборів. Значну кількість питань організації та механізму діяльності повітових органів земського самоврядування вирішували на місцях. Опрацьовували комплекс документів, якими регулювався порядок роботи та звітування повітових земських установ (регламент роботи, інструкції), структура земських зборів та управ.

Життєздатність земств забезпечувалася, по-перше, дійсним їхнім самоврядуванням. Незважаючи на нескінченні обмеження та припискилівність царських бюрократів, земства українських губерній самі обирали свої керівні органи, формували структуру управління, визначали основні напрями своєї діяльності, підбирали та навчали фахівців тощо. Принципи самоврядування у функціонуванні земств виявлялися найбільш повно й наочно. По-друге, життєздатність земств

забезпечувалася їх самофінансуванням. За "Положенням" 1864 р., основна частина грошових коштів мала надходити від зборів на нерухоме майно: земель, лісів, доходних будинків, фабрик, заводів тощо.

Державна адміністративна політика Російської імперії зводилася головним чином до збереження системи самодержавства. Це серйозно суперечило нагальним потребам демократизації держави, розвитку в країні елементів громадянського суспільства та відповідних начал правопорядку. Допускаючи модернізацію суспільства та відповідно реформуючи системи зворотного зв'язку, влада по-своєму реагувала на ті соціально-економічні зміни, що відбуваються в XIX ст. Створені в епоху "великих реформ" на місцевому рівні форми взаємодії між органами влади та суспільством виявилися недостатніми й не давали уряду змоги своєчасно відповідати на нові запити громадянського суспільства, яке почало формуватися.

Російське самодержавство проводило у XIX ст. політику правового плюралізму, використовуючи національні та традиційні правові й адміністративні системи на користь зміцнення режиму та цілісності держави. В галузі державного управління поєднання уніфікації та плюралістичного підходів було перехідною мірою; кінцева мета полягала в безболісному включенні національних окраїн до загального адміністративного простору імперії. Тому плюралізм допускався на низовому рівні й поєднувався з максимальною уніфікацією управління на рівні регіонів і губерній.

Земства стали на практиці втіленням регіонального підходу до управління територіями, перш за все, стосовно так званих національних окраїн. Спочатку прагматичний характер регіонального поділу вступав у суперечність із загальною тенденцією до уніфікації управління, властивою Російській Імперії як унітарній автократичній державі. Уніфікувальний підхід поступово стає домінуючим. Державний контроль за діяльністю земств був закріплений законодавчо. Те саме можна сказати й про міське самоврядування в післяреформеній Україні.

Таким чином, виникнення земств як інститутів самоврядування було закономірним явищем в історії країни і ґрунтувалося на відповідному соціально-економічному фундаменті, свідомством чому стала плідна діяльність у культурній і господарчій сфері, значна роль у суспільно-політичному житті.

Реформи 60–70-х рр. прискорили процес формування політичної української нації. Це мало значення не тільки для перспектив подальшого розвитку України, а й позитивно позначилося на становищі у східній і центральній Європі, стимулювавши піднесення суспільного та національно-визвольного ру-

ху народів Російської та Австро-Угорської імперій, спрямованого на боротьбу за національне самовизначення. Модернізація сприяла демократизації суспільства, залучила до участі в громадянському житті нові верстви українського суспільства, урізноманітнила форми їх суспільної активності. Виникає й набуває поширення громадський рух, активізуються дослідження історії українського народу, української культури, мови, розвивається освіта й наука. Представники різних національних і суспільно-політичних рухів розробили й висунули альтернативні варіанти майбутнього суспільного розвитку, нові форми та методи досягнення мети національного відродження. Пожвавлення політико-правової думки сприяло появі конституційних проектів та ідей Г. Андрузького, В. Антоновича, М. Драгоманова, М. Костомарова, які мали на меті відродження української державності.

Ці процеси знайшли відгук і на західноукраїнських землях. Територіальне роз'єднання українських земель гальмувало, але не могло зупинити прагнення до об'єднання. Буржуазні за своєю сутністю реформи призвели до створення схожих передумов вирішення проблем національного розвитку, розширили межі спільної для обох частин України культурно-просвітницької діяльності, сприяли пожвавленню стосунків і взаємодії їх інтелектуальних сил. Встановлюються та стають все більш інтенсивними й продуктивними зв'язки між національними рухами різних українських земель. Сприяла цим процесам і однакова за характером, темпами й сутністю модернізація, коли реформи змінювалися наступом реакції та проведенням контрреформ. За цих умов національний рух швидко політизується, тісно пов'язується з вирішенням соціально-економічних питань. Реформи 60–70-х рр. у Російській імперії змушували австро-угорський уряд переглядати свою національну політику щодо української частини населення з метою залучити його на свій бік у боротьбі з посиленням проросійських настроїв у його середовищі. Трансформація Австрійської імперії в Австро-Угорську у 1867 р. супроводжувалася деяким розширенням прав національних меншин.

IV. Висновки

Таким чином, бурхливий розвиток капіталістичних відносин у пореформеній Україні прискорив формування української нації, що позитивно впливало на посилення демократичних тенденцій у країнах Східної та Центральної Європи.

Модернізаційні процеси, що відбувалися в українських землях, які на той час не мали власної державності й знаходилися у складі двох імперій, незважаючи на певні відмінності, мали багато спільних рис. Вони поро-

джували схожі проблеми, водночас створюючи передумови для пошуку спільних шляхів їх вирішення. Це ставало підґрунтям об'єднавчих процесів, які у другій половині XIX ст. відобразилися, перш за все, в об'єднанні зусиль представників національних рухів різних українських земель, у бурхливому розвитку української культури та самосвідомості українського народу.

Список використаної літератури

1. Авинов Н.Н. Главные черты в истории законодательства о земских учреждениях (1864–1913 гг.) / Н.Н. Авинов // Юбилейный земский сборник. – СПб., 1914; Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление / В.П. Безобразов. – М., 1874; Белоконский И.П. Губернские, уездные и волостные учреждения Российского государства / И.П. Белоконский. – СПб., 1900; Белоконский И.П. Земство и конституция. Земское движение / И.П. Белоконский. – М., 1910; Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений : в 3-х т. / А.И. Васильчиков. – СПб., 1869. – Т. 1; Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет : в 4-х т. / Б.Б. Веселовский. – СПб., 1909–1914; Головачев А.И. Десять лет реформ. 1864–1871 / А.И. Головачев. – СПб., 1872; Градовский А.Д. Собрание сочинений : в 9 т. / Градовский А.Д. – СПб., 1899. – Т. 2 : История местного управления в России; Драгоманов М.П. Восемнадцать лет войны чиновничества с земством / М.П. Драгоманов. – Б/м., б/г.; Скалон В.Ю. Земские взгляды на реформу местного самоуправления / В.Ю. Скалон. – М., 1884; Скалон В.Ю. Земские вопросы. Очерки и обозрения / В.Ю. Скалон. – М., 1882.
2. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. : дис. на соискание уч. степени канд. ист. наук / В.В. Гармиза. – М., 1957; Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. / Л.Г. Захарова. – М., 1968; Калугін С.А. Земське самоврядування на Харківщині (1865–1917 рр.) / С.А. Калугін. – Харків, 2000; Лохматова А.І. Катеринославське земство / А.І. Лохматова. – Запоріжжя, 1999; Обметко О.М. Соціально-економічна діяльність земств в Україні (середина 60-х – 90-х років XIX ст.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук / О.М. Обметко. – К., 2002; Редькіна О.А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині XIX – початку XX ст. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук / О.А. Редькіна. – Запоріжжя, 2002.

Старушенко О.А. Становление местного самоуправления в 60–70-х гг. XIX в. в украинских губерниях Российской империи: государственно-правовой аспект

Исследуются некоторые исторические и политико-правовые аспекты проблемы становления местного самоуправления на украинских землях и его влияние на развитие украинской нации.

Ключевые слова: *местное самоуправление, земства, украинские губернии, государственная административная политика, самодержавие.*

Starushenko O. Becoming of local self-government in 60–70th A XIX item is in the Ukrainian provinces of the Russian empire: state and legal aspect

Some historical and political-legal aspects of problem of becoming of local self-government on Ukrainian earths and his influence are probed on development of Ukrainian nation.

Key words: *local self-government, zemstvo, Ukrainian provinces, public administrative policy, autocracy.*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.073.6

Д.О. Бакуменко

здобувач Академії митної служби України

В.П. Бардзіловський

кандидат технічних наук, доцент
Класичний приватний університет

ВРЕГУЛЬОВАНІСТЬ НАДАННЯ МИТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПРОЕКТОМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО МИТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ”

У статті висвітлено результати досліджень щодо врегульованості системи надання адміністративних послуг митними органами України та внесено пропозиції щодо доповнення проекту Закону України “Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України”.

Ключові слова: адміністративні послуги, митні органи, Митний кодекс України.

I. Вступ

У преамбулі Митного кодексу України [1] зазначено, що Митний кодекс України визначає засади організації та здійснення митної справи в Україні, регулює економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності митної служби України. Кодекс спрямований на забезпечення захисту економічних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку її економіки, захисту прав та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та громадян, а також забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи.

Чинним Митним кодексом України не регулюються питання надання митними органами адміністративних послуг суб'єктам підприємницької діяльності та громадянам.

Водночас Кабінет міністрів взявся переглянути списки адміністративних послуг, й у рамках кожного міністерства та відомства законодавчо оформити їхній перелік, бо за роки незалежності з'явилося безліч установ, що надають у цілому вже понад 600 найменувань платних послуг [13].

Питання адміністративних послуг певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких вчених, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Вінніков, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ібрагімова, Р. Калюжний, А. Каляєв, В. Кампо,

С. Ківалов, А. Кірмач, В. Кудря, Т. Коломоець, І. Коліушко, Є. Куріний, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, А. Ластовецький, М. Лесечко, А. Ліпінцев, О. Люхтергандт, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, О. Поляк, В. Тимошук, О. Харитоновна, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльоер, Х. Ярмак та ін.

Зокрема, І. Коліушко та В. Тимошук відзначають, що під адміністративними послугами розуміють результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою [14, с. 30].

Оскільки надання митними органами адміністративних послуг суб'єктам підприємницької діяльності та громадянам є, насамперед, захистом їх прав та інтересів, відповідні положення щодо надання таких послуг мають бути присутні в Митному кодексі України. Це дасть змогу закріпити на законодавчому рівні завдання, функції, повноваження Державної митної служби України щодо надання адміністративних послуг, переліку цих послуг, відповідальності за ненадання чи неналежне надання тощо.

II. Постановка завдання

Основною метою статті є аналіз чинної нормативної бази у сфері адміністративних послуг для визначення необхідності нормативного закріплення завдань, функцій, повноважень Державної митної служби України щодо надання адміністративних послуг, пе-

реліку цих послуг, відповідальності за ненадання чи неналежне надання тощо.

III. Результати

Згідно із Законом України “Про зовнішньоекономічну діяльність” [2], метою державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності є: захист економічних інтересів України й законних інтересів суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності; створення рівних можливостей для суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності; підтримка конкуренції та ліквідація монополізму у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Положеннями Митного кодексу України [1] визначено, що митна справа є складовою зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності України.

Митні органи, реалізуючи митну політику України, здійснюють, зокрема, виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи. Законодавство України з питань митної справи складається з Конституції України, Митного кодексу України, законів України та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, виданих на основі та на виконання Конституції України, цього Кодексу та законів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р. № 1952 [3] затверджено Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами, а саме:

1. Надання консультацій з питань:
 - поміщення товарів у відповідні митні режими;
 - тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в частині митного оформлення товарів (робіт, послуг);
 - дослідження (аналізу, експертизи) проб і зразків товарів у митних лабораторіях;
 - класифікації товарів згідно з УКТЗЕД;
 - належності товарів до контрольних списків (наркотики, отруйні та вибухові речовини, товари подвійного використання тощо);
 - митного законодавства та його застосування.
2. Надання консультацій митним брокерам і митним перевізникам з питань посередницької діяльності.
3. Надання текстів опублікованих нормативно-правових актів з питань митної справи.
4. Надання відомостей з ліцензійних реєстрів митних брокерів, митних перевізників, митних ліцензійних складів.
5. Копіювання документів, пов’язаних з митним оформленням товарів (робіт, послуг).

Однак з моменту прийняття цієї постанови Уряду митні органи не надали жодної платної послуги, що визначені нею. Перешкодою в наданні митними органами платних

послуг стало неузгодження питання порядку надання платних послуг (виникають питання правомірності надання вже затверджених Урядом послуг) та розміру плати за їх надання (відсутність норм у постанові, які б установлювали правила визначення розміру плати, не дає митним органам змоги надавати вже затверджені Урядом послуги).

Разом із цим Державною митною службою України наказом від 13.10.2009 р. № 949 [4] затверджено стандарти таких адміністративних послуг:

- з видачі ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності;
- з видачі ліцензії на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу.

Слід зазначити, що, згідно з пунктом 35 статті 9 Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [5], ліцензуванню підлягає діяльність митного брокера.

На сьогодні правові підстави для видачі ліцензії Держмитслужбою на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу зазначені лише в постанові Кабінету Міністрів України “Про впорядкування діяльності митних ліцензійних складів” від 02.12.1996 р. № 1446 [6]. Відповідно до пункту 2 цієї постанови, Державному митному комітетові було доручено розробити та затвердити до 1 січня 1997 р. нове положення про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів з урахуванням результатів комплексної перевірки діяльності митних ліцензійних складів. Таке положення було розроблено та затверджено наказом Держмитслужби від 31.12.1996 р. № 592 [7]. Пунктом 1 цієї постанови встановлено збір за видачу Державним митним комітетом ліцензії на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу на території України в розмірі, еквівалентному в національній валюті 2500 дол. США за курсом Національного банку, встановленим на день подання документів цьому Комітетові.

Статтею 216 Митного кодексу України [1] передбачено, що для зберігання товарів у режимі митного складу використовуються спеціально обладнані приміщення, резервуари, майданчики – митні ліцензійні склади.

Таким чином, на сьогодні необхідність видачі ліцензії Держмитслужбою на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу передбачена на рівні Урядового рішення, а не Закону України. Постановою Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг” від 17.07.2009 р. № 737 [8]. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади відповідно до своїх повноважень доручено переглянути затверджені Кабінетом Міністрів України переліки платних послуг і

внести пропозиції щодо їх розмежування на адміністративні та господарські послуги, вжити заходів щодо відмови від надання органами виконавчої влади господарських послуг, які можуть бути надані суб'єктами господарювання приватної форми власності.

Адміністративною послугою, в розумінні Тимчасового порядку надання адміністративних послуг, затвердженого цією постановою Кабінету Міністрів України, є послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів і/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо). Таким чином, до адміністративних послуг належить:

- видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень;
- реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація);
- інші види діяльності, незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним і юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

До адміністративних послуг не належить контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями.

Затвердження Урядом переліку адміністративних послуг, які можуть надаватися митними органами, спеціалізованими митними установами та організаціями на платній і безоплатній основі, сприятиме запобіганню корупції, адже "безкоштовна невизначеність" часто змушує шукати шляхів для визначеності, але не завжди такої, що встановлена актами законодавства. Слід зазначити, що зробити більшість адміністративних послуг безоплатними для користувачів сьогодні не наважуються навіть економічно розвинуті держави. Так, відповідно до статті 30 Митного кодексу Співтовариства, прийнятого у 2008 р. (Регламент (ЄС) № 450/2008 Європейського Парламенту та Ради від 23 квітня 2008 р.) [9], митним органам надається можливість стягувати збори або відшкодовувати свої витрати при наданні специфічних послуг, зокрема таких, як

надання звітів про проведені аналітичні та експертні дослідження, огляд і відбір зразків товарів для цілей перевірки тощо.

Надання митними органами платних адміністративних послуг спрямовано, насамперед, на забезпечення потреб їх отримувача, а не надавача, що знаходить своє відображення у всіх тих перевагах, які можуть отримувати замовники таких послуг (зокрема, створення цивілізованого ринку підприємств, які надають послуги учасникам ЗЕД (ліцензування), уникнення помилок при митному оформленні (дослідження товарів, консультування), гарантування доставки товарів (охорона і супроводження), надання послуг тимчасового зберігання під митним контролем (організація зберігання товарів) тощо).

Загальновідомим є той факт, що бюджетним установам, організаціям і закладам надається тільки мінімальне фінансування з державного або місцевих бюджетів, переважно на заробітну платню, сплату комунальних послуг та інші захищені статті видатків. Асигнування на закупівлю канцелярських товарів, поточний і капітальний ремонт, придбання обладнання тощо надходять з бюджету в незначній кількості або не виділяються зовсім. Тому питання про залучення додаткових грошових коштів на сьогодні є дуже актуальним. Джерелом залучення додаткових коштів для гідного функціонування бюджетних установ є надання ними платних послуг.

Види платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами, залежать від сфери діяльності цих установ. Вони повинні відповідати перелікам дозволених платних послуг, які визначені нормативними документами для відповідних галузей [15, с. 142–143].

Статтею 13 Бюджетного кодексу України [11] передбачено, що бюджет може складатися із загального та спеціального фондів. Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету. Власні надходження бюджетних установ поділяються на такі групи:

- перша група – надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством;
- друга група – інші джерела власних надходжень бюджетних установ.

У складі першої групи виділяється, зокрема, плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю.

Власні надходження бюджетних установ використовуються (з урахуванням частини дев'ятої статті 51 цього Кодексу), зокрема, на покриття витрат, пов'язаних з організаці-

єю та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю.

Відповідно до Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 р. № 66 [10], до складу собівартості адміністративної послуги входять:

- прямі матеріальні витрати;
- прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи;
- інші прямі витрати;
- непрямі витрати.

Тому собівартість адміністративної послуги – виражені в грошовій формі витрати адміністративного органу, безпосередньо пов'язані з наданням адміністративної послуги.

Слід зазначити, що частина дев'ята статті 51 Бюджетного кодексу України [11] передбачає, що якщо обсяги власних надходжень бюджетних установ перевищують відповідні витрати, затверджені законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), розпорядник бюджетних коштів передбачає спрямування таких надпланових обсягів у першу чергу на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв.

Якщо такої заборгованості немає, розпорядник бюджетних коштів спрямовує 50% коштів на заходи, що здійснюються за рахунок відповідних надходжень, і 50% коштів – на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загального фонду бюджету за відповідною бюджетною програмою.

Як зазначає П. Пашко [12, с. 175–176], поширене використання адміністрування пояснюється низкою суб'єктивних причин. Орієнтування на адміністративні, а не економічні методи протягом тривалого періоду призвело до того, що вони стали базою для формування постанов, інструкцій, наказів, і багато положень, що містяться в рішеннях останніх років, можуть бути виконані лише на основі адміністративного примусу.

Заміна адміністративного примусу економічною заінтересованістю потребує зміни форм організації служби. Головним двигуном і наріжним каменем удосконалення системи повинен стати рівень митної безпекоспроможності, який визначить досягнення лідерської планки.

Сучасна система зовнішньоекономічного примусу має в митній системі свої особливості:

1. Митна служба є державною монополією, що володіє практично всіма важелями й ресурсами реалізації митної справи, потуж-

ностями з пропуску товарів, громадян, транспортних засобів через митний кордон. Наслідком цього є відсутність змагання за задоволення потреб споживачів, стримування прогресу в митних технологіях.

2. Результат бюрократизації – велика армія працівників митної служби; недостатнє використання потенціалу управління на основі аналізу ризикових ситуацій.

3. Митні тарифи не завжди виходять із суспільно необхідних витрат і політики захисту вітчизняних товаровиробників, строків виконання митних процедур та умов митної служби, що призводить до деформації попиту на законні митні операції. У багатьох випадках товари, що суттєво різняться за якістю та витратами, мають однакові митні тарифи.

4. Практичне обмеження вивезення та ввезення товарів (у тому числі ліцензування й квотування, сертифікація, різні заборони на ввезення товарів тощо) можливе лише за умови мотивованого добросовісного контролю за здійсненням цих операцій з боку митної служби.

5. Під час адміністрування ланок митної служби не повною мірою враховуються інтереси їх членів і можливості впливу на кінцеві результати. Це стосується, наприклад, коштів, що держава отримує за результатами боротьби з порушеннями митних правил і які можна було б використовувати з метою заохочення працівників митної служби та для розвитку митної системи.

Але необхідно зауважити, що на заохочення працівників митної служби та для розвитку митної системи (в тому числі організацію належного надання адміністративних послуг) також можна було б направляти кошти, які стягуватимуться митними органами за надання адміністративних послуг.

Таким чином, враховуючи відсутність нормативного закріплення завдань, функцій, повноважень Державної митної служби України щодо надання адміністративних послуг, переліку цих послуг, відповідальності за ненадання чи неналежне надання тощо, зокрема, в чинному Митному кодексі України, який є законодавчою основою організації митної справи в державі, то пропонується внесення відповідних положень до проекту Закону України "Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України" від 12.05.2011 р. № 8130-д (окремо слід зазначити, що в цьому проекті лише в пункті 2 статті 564 зазначено, що, реалізуючи митну політику України, митна служба України виконує такі основні завдання: здійснення інформування та консультування з питань митної справи, зв'язків з громадськістю, забезпечення довіри суспі-

льства до митної служби та послуг, які нею надаються).

Такими положеннями можуть стати:

Стаття 1. Визначення основних термінів і понять (доповнення)

66) митна адміністративна послуга – послуга, що надається митною службою України та надання якої пов'язане з реалізацією владних повноважень у сфері забезпечення митної безпеки з метою задоволення певних потреб осіб, що здійснюється за зверненням цих осіб.

Стаття 19. Відповідальність митних органів, організацій, їх посадових осіб та інших працівників (нова редакція)

1. За неправомірні рішення, дії, бездіяльність, у тому числі при наданні митних адміністративних послуг, посадові особи та інші працівники митних органів і організацій несуть дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та іншу відповідальність відповідно до закону.

2. Шкода, заподіяна особам та їхньому майну неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю митних органів, організацій або їх посадових осіб чи інших працівників при виконанні ними своїх службових (трудових) обов'язків, в тому числі при наданні митних адміністративних послуг, відшкодовується в порядку, визначеному законом.

Стаття 165. Склади митних органів (нова редакція)

6. Витрати митних органів з надання митних адміністративних послуг щодо зберігання товарів, транспортних засобів, зазначених у пунктах 1–5 частини першої та в частині п'ятій статті 164 цього Кодексу, відшкодовуються власниками цих товарів, транспортних засобів, або уповноваженими ними особами. При цьому відшкодування витрат на зберігання товарів, транспортних засобів, зазначених у пункті 6 частини п'ятої статті 164 цього Кодексу, здійснюється з урахуванням положень частини третьої статті 169 та частини третьої статті 561 цього Кодексу. Розмір суми, що підлягає відшкодуванню, визначається міністерством, керівник якого (міністр) спрямовує та координує діяльність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи.

Стаття 182. Оплатність отримання митних адміністративних послуг з надання та переоформлення ліцензій та дозволів (нова редакція)

Розмір суми, що підлягає оплаті за отримання митних адміністративних послуг з надання та переоформлення ліцензій та дозволів на провадження видів діяльності, зазначених у статті 172 цього Кодексу, визначається міністерством, керівник якого (міністр) спрямовує та координує діяльність

спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи.

Оплата, отримана за надані митні адміністративні послуги, зараховуються до державного бюджету з подальшим її використанням для розвитку митної служби України.

Стаття 564. Призначення та основні завдання митної служби України (доповнення)

2. Реалізуючи митну політику України, митна служба України виконує такі основні завдання:

29. надання митних адміністративних послуг.

IV. Висновки

Запропоноване нормативне закріплення значно покращить правотворчу та правозастосовчу діяльність митних органів у сфері надання адміністративних послуг, дасть змогу побудувати загальноприйнятну та перевірену практикою діяльності митних органів розвинутих демократичних країн світу, так звану “сервісну” модель. Такий підхід до організації роботи митних органів позитивно відобразиться на їх авторитеті серед населення та інтенсифікації їх власного розвитку.

Список використаної літератури

1. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
2. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України № 959-XII від 16.04.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
3. Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1952 від 25.12.2002 р. // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2373.
4. Про затвердження стандартів адміністративних послуг : Наказ Держмитслужби № 949 від 13.10.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/common/disarchive/getdoc.php?isnvalue=42626>.
5. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
6. Про впорядкування діяльності митних ліцензійних складів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1446 від 02.12.1996 р. // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 230–231.
7. Положення про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів : затверджене Наказом Держмитслужби № 592 від 31.12.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/common/disarchive/getdoc.php?isnvalue=998>.

8. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України № 737 від 17.07.2009 р. // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 140.
9. Про встановлення Митного кодексу Співтовариства (Модернізованого Митного кодексу) : Регламент (ЄС) Європейського Парламенту та Ради № 450/2008 від 23.04.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: kompmp.rada.gov.ua/kompmp/docscatalog/document?id=47254.
10. Методика визначення собівартості платних адміністративних послуг : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 66 від 27.01.2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 25.
11. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
12. Пашко П.В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П.В. Пашко. – Одеса : Пласке, 2009. – 628 с.
13. Адміністративні послуги упорядковують [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=5326%3A2011-06-16-05-55-51&catid=170%3A2011-04-21-10-01-24&Itemid=104&lang=uk.
14. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
15. Матвеева В. Усе про облік і оподаткування бюджетних організацій / [В. Матвеева, С. Замазій, Я. Клищенко ; ред. Я. Кавторєва]. – Х. : Фактор, 2009. – 720 с. – (Серія “бюджетний облік”).

Бакуменко Д.А., Бардзиловский В.П. Урегулированность предоставления таможенных административных услуг проектом Закона Украины “О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины и другие законодательные акты Украины”

В статье представлены результаты исследований касательно урегулированности системы предоставления административных услуг таможенными органами Украины и предложения к проекту Закона Украины “О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины и другие законодательные акты Украины”.

Ключевые слова: административные услуги, таможенные органы, Таможенный кодекс Украины.

Bukumenko D., Bardzilovskiy V. The settlement of rendering of customs administrative services by the draft of the law “About introduction of changes into customs code of Ukraine and other legislative of Ukraine”

Article deals with the results of researches concerning the settlement of the system of rendering of the administrative services by the customs authorities of Ukraine and propositions to the draft of the law “About introduction of changes into customs code of Ukraine and other legislative of Ukraine”.

Key words: administrative services, customs authorities, Customs Code of Ukraine.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ТА НАУКОЮ

УДК 338.43

М.В. Болдуєв

доктор наук з державного управління, професор
Класичний приватний університет

ОСОБЛИВОСТІ Й ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В ЕКОНОМІЧНО РОЗВИНУТИХ КРАЇНАХ СВІТУ

У статті здійснено аналіз чинних механізмів реалізації державної політики в освітній галузі, досягнень і недоліків її реформування в економічно розвинутих країнах. Визначено специфіку поєднання механізмів державного, громадського та самоуправління в системі вищої освіти. Визначено механізми державного регулювання освітнього процесу та встановлено, що зарубіжний досвід управління вищою освітою може бути перенесений в українську практику лише з урахуванням національних особливостей.

Ключові слова: освітня політика, реформування, вищі навчальні заклади, механізми державного управління, децентралізація управління.

I. Вступ

Висвітлення, узагальнення й осмислення досвіду економічно розвинутих країн, щодо державного управління вищою освітою відкривають можливості творення сучасної освітньої політики України з урахуванням переваг та подоланням недоліків, що притаманні цим країнам. Такий досвід є для України суттєвим ще й тому, що проблеми ефективності державного управління освітою, а саме – підготовки спеціалістів вищої кваліфікації на сучасному етапі демократичних перетворень, привертають особливу увагу як керівництва країни, так і споживачів освітніх послуг.

Нові вимоги до рівня знань і вмінь, норм поведінки людини потребують переосмислення парадигми освіти.

Тому комплексне дослідження реалізації в освітній політиці економічно розвинутих країн курсу на інтеграцію у світовий соціально-економічний простір за умов тенденцій зростання глобалізації має не лише важливе теоретичне, а, передусім, і практичне значення. Вивчення й урахування досвіду трансформаційних процесів у економічно розвинутих країнах може бути корисним для України, для якої сьогодні актуальним завданням є створення сучасної, дієвої та цілісної системи підготовки фахівців вищої кваліфікації з урахуванням кращого зарубіжного досвіду.

Питання реформування систем освіти в Україні та в зарубіжних країнах, державного управління освітою, приведення національних систем освіти у відповідність до міжнародних вимог знайшли відображення в працях відомих вчених: В. Андрущенко, В. Арноста, А. Бажала, М. Білинської, Я. Болюбаш, Л. Ващенко, О. Величко, В. Вікторова, Дж. Калоуса, В. Кременя, С. Крисюка, В. Лугового, Т. Лукіної, В. Майбороди, О. Оболенського, В. Олійника, В. Олуйка, В. Охотського, В. Поповича, Н. Протасової, П. Черноха та ін.

Слід зазначити, що в освітянській літературі та дослідженнях у галузі науки "Державне управління" немає системного комплексного дослідження та теоретичного обґрунтування механізмів реалізації цього завдання, насамперед, зіставлення реалій практики вітчизняної системи управління вищою освітою та досвіду зарубіжних країн. Саме цими обставинами зумовлена необхідність подальших наукових досліджень.

II. Постановка завдання

Мета статті – здійснити узагальнення особливостей і тенденцій розвитку державного управління вищою освітою в економічно розвинутих країнах світу та визначити можливі напрями застосування їх досвіду в умовах реформування національної освітньої політики України.

III. Результати

Розвиток системи освіти, як системи соціальної, не може відбуватись єдиним шляхом навіть тоді, коли вона не підлягає впли-

ву невідомих нам сил, випадковості й невідзначеності. В цій ситуації необхідні нові методи вирішення проблем, що потребують нового стилю мислення, нових способів організації діяльності, підприємницького підходу до справ. Ринкові відносини, які стають нині об'єктивною реальністю, змінюють стиль і сенс життєдіяльності як окремої особистості, так і суспільства в цілому: звичні цінності, відносини між людьми; характер і порядок організації всіх сфер суспільного виробництва тощо.

Дослідники практично одногласно згодні з тим, що соціально-культурне зростання і глобальне підвищення соціокультурної відповідальності освіти є на сучасному етапі основними тенденціями розвитку освіти у світовому масштабі.

Що стосується особливостей зарубіжного підходу до цього питання, важливо відзначити тенденцію визнання освіти одним з пріоритетів державної політики: управління реформами освіти здійснюється вищими державними чиновниками – президентами і прем'єр-міністрами, у Японії на цю сферу витрачається до 8% асигнувань центрального рахунка бюджету, у США, Канаді на освіту направляється 6–8% валового національного доходу, у Росії – 5% бюджету, у Франції витрати на освіту перевищують витрати на оборону країни (дані 2004 р.). Загальна сума бюджетних витрат на освіту в 2004 р. становить в США 48,5 млрд дол. [3, с. 20].

Порівняльний аналіз розвитку вищої освіти та системи управління нею в країнах Європи (Великобританія, Німеччина, Франція, Польща), Північної Америки (Канада, США), Східної Азії (Японія) показує, що проблема управління освітою, зокрема вищими навчальними закладами, спільна для цих регіонів, є однією з найважливіших, має індивідуальний інтегральний характер. Це викликано існуванням різних типів вищої школи в країнах Північної Америки і Західної Європи. В основі перших – університетська освіта. Університети – це великі об'єднання різнорівневих і різнопрофільних закладів освіти. Так, у складі Квебекського університету знаходяться сім університетів загальної та спеціальної орієнтації, два спеціалізованих інститути й дві школи в різних містах канадської провінції Квебек.

Західноєвропейський тип вищої освіти передбачає існування, поряд з університетами, окремих спеціалізованих інститутів [5, с. 68]. Мандат університетів – забезпечувати не елітну, а передусім масову вищу освіту широких верств населення [2]. Відповідно до цього й в управлінні вищими навчальними закладами є особливості.

Однією з основних рис вищої освіти, наприклад у США, є децентралізація управління нею, за якої керівництво вищою осві-

тою законодавчо й фактично здійснюється на рівні штатів. Федеральні органи спрямовують розвиток вищої школи та впливають на її діяльність, але формально вони не втручаються у внутрішні справи розвитку вищих навчальних закладів.

Американський учений Б. Сандер, аналізуючи спеціальну літературу з теорії управління та різноманітні класифікації концептуально-аналітичних підходів до державного управління, у тому числі й підсистемою вищої освіти, зводить моделі управління до багатовимірної моделі управління освітою. Він виділяє в ній чотири аспекти: економічний, політичний, культурний і педагогічний, кожному з яких відповідає один з критеріїв управлінської діяльності: економічна ефективність, гнучкість і релевантність, педагогічна ефективність.

У США управління освітою, зокрема вищою, є однією з важливих галузей науки. Над проблемами цієї сфери працює значна кількість науковців – теоретиків та практиків, які своїми зусиллями постійно вдосконалюють американську систему управління вищою освітою, працюють над розвитком системи підготовки державних службовців [8].

Для управління освітою в США виявлені такі тенденції: використання для керівництва освітніми закладами спеціалістів з управління освітою, а не фахівців з наукових сфер; розвиток системи підготовки адміністраторів освітньої галузі та наукової роботи з проблем управління освітою; в управлінні освітніми закладами все ширше використовують стратегії бізнесу.

У цей час в США понад 150 університетів готують спеціалістів з управління освітою. Пропонуються такі спеціалізації:

- безперервна освіта (Гарвардський і Мічиганський університети – адміністратори всіх ланок освіти, соціальна освіта, підготовка й перепідготовка кадрів);
- управління освітою (Каліфорнійський, Массачусетський, Стенфордський, Чикагський університети – управління навчальним закладом, бюджет і контроль, планування, господарство тощо);
- управління студентством (Гарвардський, Мічиганський, Стенфордський університети – адміністратори вищої школи, програми для коледжів та університетів);
- освітня політика (Гарвардський, Каліфорнійський університети – загальнодержавна, регіональна, місцева освітня політика тощо);
- навчальні плани й управління викладанням (Массачусетський університет – складання планів, програм для різних ланок і напрямів освіти). Кількість таких програм зростає, з'являються нові, наприклад, "Консультації та керівництво", "Технологія управління освітою".

Результати аналітичних досліджень представлені в періодичних виданнях ЮНЕСКО (Перспективи: питання освіти), Світового банку (Україна: Людський розвиток, 1996), у яких розглядаються питання щодо розвитку освітньої галузі, аналізу причин і наслідків кризи в національних системах освіти та шляхів виходу з неї.

У доповіді "Освіта в країнах Східної Європи і Середньої Азії: політика реформ", підготовленій одним з провідних співробітників Світового банку С.П. Хейнеманом і представлений на зустрічі з питань економіки, реформ та освітньої політики міністрів фінансів і освіти країн Східної Європи й Середньої Азії в Хімеркерке (Нідерланди, 1994 р.), автор, аналізуючи категорії економічних реформ, прогнозує, що зміниться і порядок управління системою вищої освіти. ВНЗ не будуть контролюватися галузевими міністерствами й отримають можливість скласти свої власні навчальні плани і програми. Експерт доходить висновку щодо збільшення капіталовкладень в освіту. "Якщо реформи в цій галузі не будуть здійснені, а капіталовкладення в цей сектор зберуть тенденцію до скорочення, впливає подальше зниження ефективності системи освіти й будуть підірвані перспективи економічного зростання країн Східної Європи та Середньої Азії" [12].

Аналізуючи системи управління вищою освітою країн Центральної та Східної Європи (Чехія, Угорщина, Польща), серед нових перспективних тенденцій у реформаційному розвитку вищої школи дослідники виділяють саме прийняття нових законів про вищу освіту, перерозподіл відповідальності у сфері управління питаннями освіти в цих країнах. Практично всюди в цій галузі знижується роль центральних і зростає вплив місцевих і регіональних органів влади. Так, Закон про вищу школу (1990 р.) у Чехії розширив можливість участі громадських організацій у створенні й фінансуванні вищих навчальних закладів.

В останніх працях відомого фахівця з питань розвитку освітніх систем західних країн Б.Л. Вульфсона особливу увагу приділено проблемам управління освітою й тенденціям централізації та децентралізації. Автор торкається проблем управління вищими навчальними закладами, зокрема у Франції [5], де діє 80 університетів, з них п'ять – приватні. Відповідно до закону Саварі від 1984 р. їм надано право державних.

Очолює університет президент, який обирається кожним новим складом Адміністративної ради. Від Міністерства освіти представником є регіональний уповноважений – ректор. В університетах навчається 70% студентів Франції. Приватних католицьких університетів – п'ять [7].

Аналіз літературних джерел країн як далекого, так і ближнього зарубіжжя свідчить, що успіх діяльності в галузі освіти, як і в інших галузях виробництва, визначається не стільки наявними ресурсами, новими технологіями та грошовими коштами, скільки повнотою й ефективністю управління.

Міжнародний досвід переконує, що для сфери вищої освіти з її обмеженими можливостями комерціалізації та прибуткового ведення освітньої діяльності характерний своєрідний і неоднорідний ринок освітніх послуг. Передусім він включає два сектори, що взаємодіють – державний і приватний. Переважав завжди державний. Наприклад, в Японії з 446 ВНЗ тільки 96 є недержавними, тобто статус державних мають майже 80% навчальних закладів.

У Німеччині визнаних державою приватних установ, які мають статус університету, є тільки 5, а 318 – державні ВНЗ.

Незмінним є цей принцип і для Австрії. У секторі вищої освіти цієї країни є тільки державні вищі навчальні заклади.

У Франції із 77 університетів ВНЗ п'ять приватних, решта – державні.

В Іспанії університетська освіта надається в 35 навчальних закладах, 4 з яких є приватними. Хоча ці навчальні заклади є університетами римсько-католицької церкви й субсидуються державою.

У всіх країнах медичні, педагогічні та сільськогосподарські ВНЗ переважно державні. Системи управління ними – централізовані та федеральні. У Європі найбільшу централізацію та громіздкі бюрократичні структури мають системи вищої освіти Італії, Франції, Швеції, країн Центральної та Східної Європи [1].

Вища школа США найбільш децентралізована [6].

За теоретичними викладами, децентралізація має привести до:

- підвищення соціальної активності агентів вищої освіти, громадськості;
- кращого задоволення освітянами бажань клієнтів (тих, хто навчається, їхніх батьків, виробництва та ін.) щодо кількості та якості знань, умінь, навичок;
- вдосконалення ресурсного оснащення галузі й водночас скорочення плати за одержання освітніх послуг;
- більших інновацій в освіті.

Децентралізація, здавалося б, повністю відповідає раціональним причинам, таким як підвищення ефективності навчання; ширшого запровадження в закладах особливостей тієї чи іншої місцевості; надання більшої влади тим, кому адресована освіта. Урядами країн робиться багато в плані зближення теорії та практики децентралізації, адже остання підвищує ефективність, продуктивність в освіті.

Проте, розглядаючи досвід інших країн у цій сфері, слід зазначити, що реформи в галузі управління вищою школою мають бути спрямовані на пошук оптимального поєднання централізації та децентралізації. Загальною тенденцією стає співучасть в управлінні вищою освітою держави та громадянськості (академічної, вузівської), зростання самостійності ВНЗ. Можна назвати такі форми управління освітньою галуззю держави: активного втручання, децентралізованого регулювання, змішаної стратегії. Сьогодні в Україні переважають змішані форми державного управління галуззю, оскільки все ще великою є частка державного втручання. Та в умовах ринку й побудови демократичної держави країна тяжіє більше до децентралізованого регулювання, яке передбачає гнучку освітню політику держави, сприяння інноваційній активності ВНЗ та розширення їх автономії.

IV. Висновки

Кожна розвинута країна світу має власну самобутню систему вищої освіти, власне законодавство та методи управління цією системою. Світова практика переконує, що максимальна ефективність системи освіти в розвинутих країнах здійснюється за умов реалізації проміжного варіанта, конкретні характеристики якого визначаються особливостями певної країни. Загальною тенденцією системи управління освітою багатьох країн світу є надання вищим навчальним закладам самостійності у вирішенні багатьох питань освітньої діяльності. До питань, що підлягають державному врегулюванню, належать: технічне забезпечення, фінансування університету, будівництво гуртожитків, фінансування науково-дослідних проєктів. Зарубіжний досвід управління вищою освітою недостатньо вивчений і не може бути перенесений на український ґрунт без урахування національної специфіки.

Список використаної літератури

1. Андрейчук С. Управління системою освіти в зарубіжних країнах / С. Андрейчук // Ефективність державного управління. – Львів, 2005. – Вип. 8. – С. 225–232.
2. Андрейчук С.К. Державне управління розвитком вищої освіти України в умовах інтеграції в європейський освітній простір / С.К. Андрейчук // Наукові студії

- Львівського соціологічного форуму “Батьківщині простори сучасних соціальних змін”. – Львів, 2008. – С. 469–472.
3. Бойченко М.А. Історичні особливості управління системою освіти в США / М.А. Бойченко // Педагогічні науки. – Суми, 2006. – Ч. 2. – С. 78–83.
4. Вульфсон Б.Л. Западноевропейское образовательное пространство XXI века: прогностические модели / Б.Л. Вульфсон // Педагогика. – 1999. – № 2. – С. 131.
5. Вульфсон Б.Л. Последипломное образование в развитых странах / Б.Л. Вульфсон // Педагогика. – 2004. – № 3. – С. 63–72.
6. Голубкова Н.Л. Демократичні основи реформування управління системою освіти США / Н.Л. Голубкова // Педагогічні науки. – Суми, 2007. – Ч. 2. – С. 18–22.
7. Зигало О.А. Особливості децентралізованої системи управління сферою освіти: досвід Франції / О.А. Зигало // Актуальні проблеми державного управління. – Х., 2010. – № 2 (38). – С. 233–239.
8. Луначек В.Е. Управління освітою в США: організаційні та кадрові аспекти / В.Е. Луначек // Соціально-психологічні технології управління персоналом: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції. – Х., 2010. – С. 18–20.
9. Мазак А.В. Окремі аспекти децентралізації державного управління освітою в умовах євроінтеграційних процесів / А.В. Мазак // Університетські наукові записки. – Хмельницький, 2008. – №3 (1): Спецвипуск. – С. 98–99.
10. Медведовська Д. Історичні та сучасні аспекти реформування системи управління освітою у Великій Британії / Д. Медведовська // Науковий вісник. – Чернівці, 2009. – Вип. 469: Педагогіка та психологія. – С. 122–128.
11. Петренко Л.М. Модернізація управління професійною освітою у зарубіжних країнах: порівняльний аналіз / Л.М. Петренко // Вісник. – Черкаси, 2009. – Вип. 146: Педагогічні науки. – С. 30–35.
12. Хейнеман С.П. Образование в странах Восточной Европы и Средней Азии / С.П. Хейнеман // Педагогика. – 1995. – № 1. – С. 20–28.

Болдуев М.В. Особенности и тенденции развития государственного управления высшим образованием в экономически развитых странах мира

В статье проведено исследование действующих механизмов реализации государственной политики в сфере образования, достижений и недостатков ее реформирования в экономически развитых странах. Определена специфика сочетания механизмов государственного, общественного и самоуправления в системе высшего образования. Определены механизмы государственного регулирования образовательного процесса и установлено, что зарубежный опыт управления высшим образованием может быть перенесен в украинскую практику лишь с учетом национальных особенностей.

Ключевые слова: образовательная политика, реформирование, высшие учебные заведения, механизмы государственного управления, децентрализация управления.

Bolduyev M. Features and trends in the state of higher education in economically developed countries

The article analyzes the existing mechanisms of public policy in education, achievements and shortcomings of reform in developed countries. The specificity of the combination of mechanisms of state, public and government in higher Soviets. The mechanisms of state regulation of the educational process and found that international experience of higher education may be transferred to the Ukrainian practice of only taking into account national circumstances.

Key words: *education policy reform, higher education institutions, mechanisms of governance, decentralization of management.*

ДИСТАНЦІЙНА СИСТЕМА ОСВІТИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ СВІТУ: СТАНОВЛЕННЯ Й ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті визначено засади запровадження системи дистанційного навчання в Україні та світі, дана характеристика різних її моделей і форм організації.

Ключові слова: вища освіта, кореспондентське навчання, дистанційне навчання.

I. Вступ

Сьогодні Україна після більш ніж 20 років складних політичних і соціально-економічних перетворень вступила в новий етап трансформації економіки. Проте, незважаючи на певні досягнення на макроекономічному рівні, економічне зростання в країні відбувається на застарілій технічній і технологічній базі, повільно впроваджуються інноваційні досягнення в практику діяльності суб'єктів господарювання. Разом з тим, Україна має значний потенціал для системного розвитку, зокрема, багаті природні ресурси, високий інтелектуальний розвиток населення, значний потенціал фундаментальних досліджень тощо. Умовою використання цих чинників економічного зростання є підготовка висококваліфікованих спеціалістів, спроможних до створення та реалізації нововведень як головного фактора успіху в конкурентній боротьбі підприємства, регіону, країни. За останнє десятиріччя значно зросла увага державних органів до системи вищої освіти: відбувається модернізація освітньої галузі, розробка стратегії її трансформації. У прийнятій Національній доктрині розвитку освіти України визначено стратегічні аспекти діяльності вищої школи впродовж перших десятиліть нового століття. Нова модель демократично-законотворчих реформ передбачає розвиток різних форм організації навчання у вищій школі, при цьому значна увага зосереджена на розвитку дистанційної та безперервної освіти, що потребує подальшого обґрунтування основних засад її впровадження.

У зарубіжних країнах стан і перспективи розвитку дистанційної освіти досліджували Д. Андерсен, С. Віллер, Т. Едвард, Р. Клінг та ін. Педагогічне та інформаційне забезпечення дистанційного навчання окреслювали у своїх наукових доробках Д. Мюллер, А. Огур, Д. О'Роурке, Д. Парриш, Р. Філіпс та ін.

Праці російських учених В. Зінченка, В. Колмогорова, Г. Татарчука, Е. Скибицького, А. Хутірського та інших лягли в основу нормативних документів і федеральних програм з дистанційної освіти, що забезпечило їх високу якість. У дослідженнях розроблено теоретичні аспекти дистанційної освіти щодо комплексного підходу до формування територіальних і корпоративних мереж дистанційної освіти та їх інфраструктури.

Питання теорії та практики дистанційного навчання вітчизняні науковці досліджують у кількох напрямках. Зокрема, наукове дослідження дистанційної професійної освіти проводили В. Биков, М. Михальченко, Л. Лещенко, В. Олійник, П. Таланчук, О. Третяк та ін. Процес індивідуалізації особистісно орієнтованого навчання аналізується в доробках С. Гончаренка, І. Зязюна, Г. Костюка, В. Моляко, Н. Побірченко, В. Рибалки та ін. Місце Інтернет-технологій у системі вищої освіти визначено в наукових працях І. Клименко, К. Корсака, В. Кухаренко, Т. Олійник, Н. Сиротенка та ін.

Враховуючи кризові умови сучасної економіки України, недофінансування системи вищої освіти, лишається осторонь системних наукових досліджень розкриття проблеми впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у навчальне середовище дистанційної освіти, системний підхід до забезпечення унормованості її організації.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити досвід впровадження дистанційного навчання у вищій школі в країнах світу та визначити основні засади його розвитку в Україні.

III. Результати

З часу підписання Болонської декларації відбувається процес модернізації національної освітньої системи відповідно до європейського рівня. Як зазначає М. Степко, "... така система освіти створює для людини можливість вибору навчальної програми відповідно до своїх розумових здібностей та потреб. Фактично це є передумовою ство-

рення в Україні системи освіти протягом усього життя, важливим елементом якої є підсистема освіти дорослих. Вона покликана забезпечити громадянам можливість здобути освіту будь-де, у будь-якому віці, за будь-якою навчальною програмою” [1, с. 74].

У цьому контексті об'єктивними умовами самореалізації особистості в професійній діяльності є, в першу чергу, доступність необхідного освітньо-інформаційного середовища. Крім того, потрібне не стільки озброєння людей готовими знаннями, скільки способами їх здобуття та практичного застосування. На сьогодні це можливо за умов активізації навчання як провідного принципу освітнього процесу, державного стимулювання процесів упровадження сучасних ідей і технологій у систему освіти, які вбирають прогресивні зарубіжні та вітчизняні психолого-педагогічні здобутки. Саме наукова база та досягнення в галузі інформаційно-комунікаційних технологій сприяють розвитку дистанційного навчання, що в Україні, як і в цілому у світі, активно приходить на зміну традиційним формам навчання.

Вплив на діяльність вищих навчальних закладів справили економічні чинники, зміни у виробництві, зв'язку, транспорті, технологіях у домінуючих галузях тощо. Уже на початку переходу індустріального суспільства до інформаційного ринок праці потребував більше спеціалістів з вищою освітою, почали занепадати масові робітничі професії, з'являлися нові, які були малочисленними ще в ХХ ст. Тому в більшості країн світу наприкінці минулого століття сектор вищої освіти та його державного регулювання зазнав значних змін щодо законодавства, фінансування, кадрового забезпечення, контролю якості, змісту та методів навчання, відкритості, інтеграції тощо.

Наукове обґрунтування запровадження дистанційної освіти проводилось фахівцями та науковцями різних сфер діяльності. Зокрема, у своїх дослідженнях Я. Нейманов проводить аналіз економічної ситуації в Європі, стратегії розв'язання соціально-економічних проблем за допомогою освіти. На його думку, європейська вища освіта стає більш прагматичною та все більше орієнтується на ринок праці. Головною метою її розвитку окреслено освіту та навчання, що доступні кожному протягом усього життя. При цьому основною формою її організації є дистанційна та безперервна освіта [2, с. 136–137].

Ідея освіти на відстані в принципі не є новою. Вона виникла з усвідомлення суспільством необхідності навчання без відриву від професійної діяльності все більшої кількості людей. Концепція освіти на відстані розроблялась у двох напрямках: через сис-

тему заочної освіти та систему кореспондентського навчання.

Прообразом саме дистанційного навчання було кореспондентське навчання у країнах Європи більш ніж 50 років тому. Започаткування та становлення кореспондентського навчання розпочалось у таких країнах Європи, як Великобританія, Голландія, Греція, Ісландія, Іспанія, Латвія, Німеччина, Норвегія, Румунія, Туреччина, Франція, а також в країнах Північної Америки: Канада, США. Ця форма й донині існує – яскравим прикладом її використання в сучасних умовах в Україні є Європейська школа кореспондентського навчання (ЄШКО).

Активно розвивалось і заочне навчання: в Радянському Союзі воно було запроваджено наприкінці 1920-х рр. З 1938 р. існувала Міжнародна рада із заочної освіти. Нові обставини (збільшення попиту на освіту) і нові можливості (комп'ютеризація, нові інформаційні технології, телекомунікації тощо) дали змогу перевести навчання на відстані на якісно інший рівень – була сформована база для розвитку дистанційної освіти (навчання). З початку 80-х рр. ці дві форми об'єдналися, а міжнародна рада отримала у 1982 р. нову назву – Міжнародна рада із заочної та дистанційної освіти. Її головний офіс знаходиться в м. Осло, Норвегія.

Варто зазначити, що в наукових дослідженнях одночасно використовуються два поняття – “дистанційна освіта” та “дистанційне навчання”. Дистанційне навчання в системі вищої освіти розглядається як альтернатива (або доповнення) заочної та денної форм навчання та їх запровадження в навчальний процес. За визначенням Т. Волобуєвої, дистанційне навчання трактується як “взаємодія викладача і студента між собою на відстані, що відображає всі властиві навчальному процесу компоненти (цілі, зміст, методи, організаційні форми, засоби навчання) і реалізовані особливими засобами Інтернет-технології або інші засоби, які передбачають інтерактивність”. Дистанційна ж освіта трактується як “освіта, реалізована за допомогою дистанційного навчання” [3, с. 241].

Піонером застосування дистанційного навчання (ДН) став заснований у 1969 р. Відкритий університет Великобританії – навчальний заклад нового типу, світовий лідер у галузі дистанційної освіти⁴. Навчання проводиться переважно за “кейс”-технологією ДН. Кожному студенту видається в постійне користування кейс із навчальною літературою, програмно-методичним забезпеченням, довідниками, компакт-дисками, аудіо-та відеокасетами. Вимоги до рівня, обсягу

⁴ Сьогодні заклад має близько 100 філіалів, у тому числі три в Україні: м. Київ, м. Одеса, м. Кам'янець-Подільський

та якості знань і вмінь випускників ставлять відповідно до Британських професійних стандартів компетентності менеджера.

Пізніше в університетах Азії, Африки, Америки та Європи були створені відкриті віртуальні університети та університети, які поєднували традиційне та дистанційне навчання.

ДН широко розвивається за кордоном, зокрема у США, Японії, Австралії та західноєвропейських країнах. В останні роки ця форма навчання активно впроваджується в Російській Федерації та в країнах Балтії.

Моделі ДН та системи їх державного регулювання в зазначених країнах відрізняються між собою та формуються з урахуванням економічних, політичних і соціокультурних особливостей тієї чи іншої країни.

Так, модель ДН США характеризується формуванням віртуальних університетів, які використовують передові інформаційні, комп'ютерні та мережні технології. Значну роль у розвитку та фінансуванні ДН у США відіграють комерційні структури, що прагнуть підвищити рівень кваліфікації своїх співробітників. При цьому у США не існує єдиної системи державного контролю дистанційної освіти, оскільки дистанційні курси пропонуються не тільки державними, а й приватними вищими навчальними закладами.

Європейська ж модель ДН, навпаки, характеризується більшим державним втручанням в організацію навчального процесу взаємною акредитацією вищих навчальних закладів, високоякісними стандартами освіти, відкритим характером університетів, що дає студенту можливість вибирати вищий заклад освіти і перелік навчальних дисциплін. Особливо цей процес посилюється після укладання Болонської декларації. Фінансування ДН здійснюється переважно урядами європейських країн. На сьогодні ДН у вищих навчальних закладах Європи стало повсякденною практикою. Найбільш відомими в галузі відкритої дистанційної освіти стали такі вищі навчальні заклади, як Національний університет дистанційної освіти (Іспанія), Відкритий університет Нідерландів, Дистанційний університет Хагена (Німеччина) та ін.

З метою надання якісної інформації з питань ДН було започатковано персональні сайти, інформативність яких забезпечується не лише посиланнями на сайти світових центрів ДН, а й регулярними оглядами новин у галузі дистанційної освіти й анонсами спеціалізованих навчальних програм. Для того, щоб застосувати дистанційні курси та інші засоби ДН, створюються локальні центри навчання, які здійснюють сервісну підтримку й інспекторський нагляд.

ДН розвивається також в інших регіонах світу. В Японії ДН розвивається в межах загальної стратегії "довічного навчання" й

використовується, як правило, для підвищення кваліфікації фахівців [4]. Прикладами мега-університетів, які інтенсивно розвивають ДН, є Китайський телеуніверситет (Китай), Національний відкритий університет ім. Індіри Ганді (Індія), Університет Пайнам Норо (Іран), Корейський національний відкритий університет (Корея), Університет Південної Африки (ПАР), Відкритий Університет Сукотай Тампаріат (Таїланд), Університет Анадолю (Туреччина). Звертає на себе увагу той факт, що в країнах Близького Сходу і Центральної Америки, де рівень освіти населення найбільш низький і технічна оснащеність навчального процесу недостатня, розвиток дистанційного навчання помітно відстає від розвитку дистанційного навчання в інших регіонах [5, с. 38–60].

Важливо зазначити, що ДН розвивається не тільки в рамках національних систем освіти, а й окремими комерційними компаніями з переважною орієнтацією на підготовку у сфері бізнесу. Більшість із цих освітніх систем набагато випереджають системи, створені в університетах, як за складністю, так і за кількістю. Сьогодні значна кількість компаній переглядають статус освітніх підрозділів у своїх структурах. Керівництво підприємств все більше розглядає інвестиції в навчання на рівні з інвестиціями в науково-дослідні розробки. Традиційна система навчання, що передбачає відволікання службовця на визначений період від робочого місця, і отже, веде до збитків для компанії, стає все більш непопулярною. Великі підприємства часто мають підрозділи, філії в усьому світі й навчають персонал у різних країнах. Крім того, навчання проходить швидкими темпами, щоб не стримувати процес впровадження та реалізації нових товарів на ринку. Послуги з навчання персоналу надаються одночасно з появою нових розробок підприємства. Це призводить до децентралізації навчання, що здійснює підприємство. Воно дає змогу уникнути переміщення персоналу в центр навчання і тим самим одержати вигоду у часі, економію витрат на транспорт і відволікання персоналу від роботи. Таким чином, використання ДН – це шанс для великого підприємства забезпечити швидке впровадження на ринок нових товарів в умовах постійної модернізації виробництва.

Для українського споживача використання інформаційних ресурсів Web-сайтів дистанційної освіти США та Європи утруднено через мовні бар'єри, термінологічну невідповідність у галузі освіти, деякі відмінності в підходах до проблем освіти в цілому. Виходячи із цього, певний інтерес становить ознайомлення із системою ДН в Росії. Шляхи розвитку дистанційного навчання в Росії визначаються ухваленою у 1995 р. Держкомітетом Російської Федерації з вищої освіти

Концепцію створення й розвитку єдиної системи дистанційної освіти. Сьогодні в Росії визначилися три основних напрями розвитку системи дистанційного навчання: адаптація зарубіжного досвіду до російських умов; створення центрів дистанційного навчання, що працюють на базі власних технологій; експорт дистанційних освітніх послуг. Проводиться ознайомлення педагогічної спільноти України з теорією та практикою дистанційної освіти в Росії.

Нерівномірність розвитку інфраструктури Росії призвела до суттєвих розривів у забезпеченні населення освітніми послугами. Надзвичайно гостро стоїть питання забезпечення шкіл, особливо сільських, вчителями-предметниками, спостерігається великий розрив у якості вищої освіти між столичними і периферійними вузами тощо. З огляду на це для Росії з її величезними територіями та нерівномірною щільністю населення дистанційна освіта дійсно є стратегічним напрямом вирішення освітніх завдань держави [5, с. 60–70].

Розвиток дистанційної освіти в Україні розпочався значно пізніше, ніж у країнах Західної Європи і здійснювався за несприятливих умов. По-перше, рівень інформатизації українського суспільства значно нижчий від рівня країн Заходу. По-друге, незначна увага приділяється нормативно-законодавчому забезпеченню ДН. Одним з кроків у розвитку ДН стала Постанова Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2003 р. № 1494 “Про затвердження програми розвитку системи дистанційного навчання на 2004–2006 роки”, якою визначалися заходи, які слід здійснити для виконання цієї програми, комплексну програму популяризації ДН в Україні, нормативно-правові документи, які б забезпечували дистанційну освіту тощо. Водночас, відсутні програмні документи на віддалену перспективу.

Дуже часто новостворені навчальні заклади й організації, які не мають достатнього стартового капіталу для розгортання повноцінного ДН, розпочинають свою діяльність саме з кореспондентського навчання студентів. Наприклад, Львівський банківський інститут і Львівська філія Національної академії державного управління (НАДУ) при Президентові України спільно з британською фірмою “Дизайн для навчання” та Університетом Північного Лондона розпочали цей процес у 1996 р., Університет “Україна” – у 2001 р. На сьогодні в зазначених за-

кладах розроблено власне віртуальне навчальне середовище та створюються дистанційні курси на основі спеціальних модулів, а центр ДН НАДУ володіє обладнанням для проведення відеоконференцій, але поки що лише з тими закордонними та українськими навчальними закладами і компаніями, які мають таке саме обладнання [4].

IV. Висновки

Існування різних моделей розвитку ДН дає можливість адаптації зарубіжного досвіду до організації різних форм навчання у вищій школі України. Державне регулювання в системі ДН має бути націлене на його впровадження відповідно до етапу соціального рівня розвитку країни та її технологічної бази. В Україні можлива апробація всіх форм навчання: кореспондентське, домашнє, безперервне, дистанційне, навчання дорослих, відкрите навчання, віртуальне навчання, розділене навчання тощо. Кожна із цих форм має певні переваги та недоліки, проте системно вони дають змогу задовольняти потреби населення в рівному доступі до якісної освіти.

Державне регулювання розвитку ДН в Україні має зосереджуватись на питаннях: розвитку нормативної бази з урахуванням нових функцій викладача й особливостей навчання в системі дистанційної освіти; забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних кадрів для ДН, насамперед у галузі застосування в навчанні телекомунікаційних мереж та інформаційних технологій.

Список використаної літератури

1. Степко М.Ф. Вища освіта і освіта дорослих / [М.Ф. Степко; за ред. В.Г. Кременя, В.П. Андрущенко, В.І. Лугового] // Педагогіка вищої школи. – К. : Педагогічна думка, 2009. – С. 74–76.
2. Нейманов Я.М. Образование в XXI веке: тенденции и прогнозы / Я.М. Нейманов. – М. : Алгоритм, 2002. – 480 с.
3. Волобуєва Т.Б. Самовчитель з організації дистанційної освіти / Т.Б. Волобуєва. – Х. : Основа, 2010. – 256 с.
4. Проблеми освіти : наук.-метод. зб. / НМЦ ВО МОН України. – К., 2005. – Вип. 46: Болонський процес в Україні. – Ч. 2. – 200 с.
5. Тавгень І.А. Дистанционное обучение: опыт, проблемы, перспективы / [И.А. Тавгень; под ред. Ю.В. Позняка]. – Мн. : БГУ, 2003. – 227 с.

Бут В.А. Дистанционная система образования в Украине и странах мира: становление и особенности государственного управления

В статье определены основные аспекты внедрения системы дистанционного обучения в Украине и в мире, представлена характеристика различных ее моделей и форм организации.

Ключевые слова: высшее образование, корреспондентское обучение, дистанционное обучение.

But V. The distance education system in Ukraine and the around the world: the formation and characteristics of public administration

It is grounded the implementation of distance education system in Ukraine and around the world in the article. The characteristics of its various models and forms of organization was represented.

Key words: *high school, correspondent education, distant education.*

УДК 351.82:330.341.1

В.І. Меньйлокандидат фізико-математичних наук, доцент
начальник науково-дослідної частини Запорізького національного університету**ЕФЕКТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ НАУКИ ЯК ДІЄВИЙ
ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАУКОВОЇ,
НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

У статті проаналізовано розподіл бюджетних коштів, які виділяє держава для проведення наукових досліджень і розробок, між різними секторами наукової діяльності та на підставі проведеного аналізу запропоновано заходи щодо підвищення ефективності державного фінансування науки в Україні шляхом удосконалення правового, фінансового й організаційного механізмів державного управління у сфері наукової, науково-технічної діяльності.

Ключові слова: наука, наукова, науково-технічна діяльність, фундаментальні, прикладні дослідження та розробки, бюджетне фінансування, кошти Державного бюджету, державна політика.

I. Вступ

Відповідно до Закону України “Про наукову, науково-технічну діяльність” [6], бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності є одним з основних важелів здійснення державної політики в цій сфері.

Після розпаду СРСР та з переходом до ринкових відносин бюджетне фінансування наукової діяльності було значно скорочено, впродовж останніх десяти років воно коливається в межах 0,32–0,42% ВВП [4], і становить на сьогодні лише чверть від законодавчо встановленого мінімуму в 1,7% ВВП згідно зі статтею 34 Закону України “Про наукову, науково-технічну діяльність”, що не дає науці змоги зайняти належне місце в економіці знань та перетворитися на потужний ресурс інноваційного розвитку країни.

II. Постановка завдання

Питання фінансового забезпечення науки в Україні досліджували О. Амосов, О. Бойко, В. Геєць, Г. Груба, Б. Данилишин, А. Землянкін, А. Монаєнко, С. Ніколаєнко, В. Полохало, М. Стріха, Я. Яцків та ін., які звертали увагу на те, що рівень фінансування науки в Україні є вкрай незадовільним і дає їй змогу виконувати лише соціально-культурну функцію.

Але оскільки в сучасних економічних умовах здається малоімовірним здійснити різке підвищення рівня бюджетного фінансування науки, автор статті поставив за мету дослідити, наскільки ефективно розподіляються й витрачаються ті бюджетні кошти, які виділяє держава для проведення наукових досліджень і розробок, та на підставі проведеного аналізу запропонувати заходи

щодо підвищення ефективності державного фінансування науки в Україні.

III. Результати

Згідно із Законом України “Про наукову, науково-технічну діяльність”, бюджетне фінансування науки в Україні поділяється на базове, яке здійснюється шляхом фінансування основної діяльності державних наукових установ і наукових досліджень вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації, і програмно-цільове, яке здійснюється, як правило, на конкурсній основі для фінансування окремих наукових і науково-технічних програм, проектів і надання грантів. Але на другий вид фінансування, на відміну від розвинутих країн, в Україні припадає всього 5,7% від загального обсягу бюджетного фінансування науки [2, с. 175]. Отже, в нашій країні фінансування наукових, науково-технічних робіт продовжує здійснюватися, в основному, за базовим принципом і розподіляється між численними міністерствами та відомствами, кількість яких щорічно зростає. Законом України “Про Державний бюджет на 2011 рік” [5], наприклад, визначено 45 розпорядників бюджетних коштів у сфері науки.

Розглянемо, яким чином бюджетне фінансування розподіляється між різними секторами наукової діяльності, а саме [4, с. 276]:

- державним сектором, до якого належать організації, підпорядковані міністерствам, ЦОБВ, які забезпечують управління державою та задоволення потреб суспільства в цілому, а також місцевим органам виконавчої влади;
- сектором вищої освіти, до якого належать усі вищі навчальні заклади незалежно від підпорядкування, джерел фінансування та правового статусу, а також науково-дослідні інститути та інші

організації, що знаходяться під безпосереднім контролем вищих навчальних закладів або безпосередньо обслуговують вищу освіту;

- підприємницьким сектором, до якого належать галузеві науково-дослідні інститути та конструкторські бюро, проектні та проектно-вишукувальні організації будівництва, промислові підприємства тощо.

Але спочатку встановимо, наскільки ці сектори є залежними від коштів Державного бюджету, які виділяються на проведення НДДКР. На рис. 1 показано питому вагу бюджетного фінансування наукових, науково-технічних робіт за секторами діяльності протягом 2000–2010 рр. у загальному обсязі фінансування наукових досліджень.

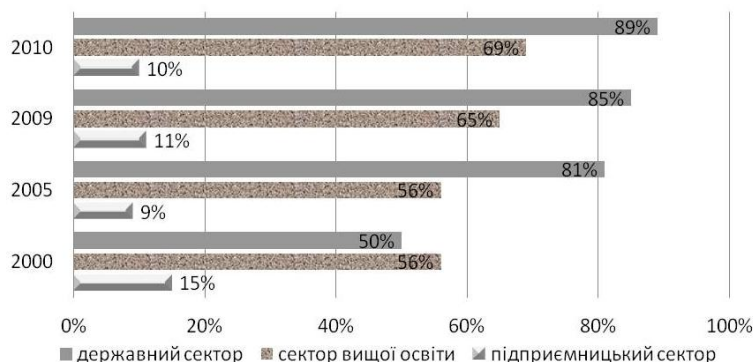


Рис. 1. Питому вагу бюджетного фінансування в загальному обсязі фінансування науки за секторами діяльності (розраховано автором за даними [4])

З рис. 1 видно, що частка бюджетного фінансування підприємницького сектору протягом останніх п'яти років є майже незмінною і становить 10% від загального обсягу його фінансування; питому вагу бюджетного фінансування сектору вищої освіти зросла з 2000 по 2010 р. на 13% (з 56% до 69%); значно підвищилась (майже на

40%) частка Державного бюджету України у фінансуванні державного сектору науки, який сьогодні на 89% функціонує за державні кошти.

У табл. 1 представлено розподіл бюджетних коштів, які держава виділяє на фінансування НДДКР, між секторами діяльності.

Таблиця 1

Фінансування наукових і науково-технічних робіт за секторами діяльності за 2000–2010 рр. та їх питому вагу в розподілі бюджетних коштів (розраховано автором за даними [4])

Сектор діяльності	Обсяг бюджетного фінансування							
	2000 р.		2005 р.		2009 р.		2010 р.	
	тис. грн	%	тис. грн	%	тис. грн	%	тис. грн	%
державний	372 227,1	61%	1 260 369,6	74%	2 578 976,8	76%	2 792 878,7	75%
у тому числі: академічний	...		1 091 801,1	64%	2 229 896,4	66%	2 554 005,0	69%
вищої освіти	58 002,0	9%	135 592,6	8%	335 027,5	10%	387 883,2	11%
у тому числі: МО-Нмолодьспорт	...		122 705,9	7%	275 538,7	8%	303 115,8	8%
підприємницький	184 284,4	30%	315 212,3	18%	484 549,2	14%	523 576,7	14%

Як видно з табл. 1, впродовж 2000–2010 рр. держава вдвічі зменшила відсоток коштів, що виділяються на розвиток підприємницького сектору науки, несуттєво (на 2%) підвищила частку сектору вищої освіти в розподілі державних коштів на проведення наукових досліджень і розробок; проте збільшила на 14% питому вагу фінансування державного сектору науки в загальному обсязі фінансування наукової, науково-технічної діяльності за рахунок коштів Державного бюджету України.

Проведений аналіз показав, що три чверті бюджетного фінансування наукової діяль-

ності в Україні припадає на державний сектор науки (у якому лівова частка належить державним академіям наук), десята частина направляється науковим підрозділам вищих навчальних закладів III–IV рівня акредитації (більшість з яких підпорядковано МОНмолодьспорту України), решта – витрачається на підприємницький сектор, який на 90% функціонує без державної підтримки.

У зв'язку з вищенаведеним видається цікавим розглянути, скільки ж коштів припадає з Державного бюджету на одного виконавця наукових досліджень і розробок у тих секторах, які більшою мірою є залежними

від державного фінансування. У табл. 2 наведено статистичні дані щодо кількості виконавців і обсягів фінансування НДДКР за

рахунок державних коштів з розрахунку на одного виконавця (дослідники + техніки + допоміжний персонал).

Таблиця 2

Чисельність виконавців НДДКР і обсяг бюджетного фінансування наукової діяльності з розрахунку на одного виконавця (розраховано автором за даними [4])

Сектор діяльності	2005 р.		2009 р.		2010 р.	
	к-сть вик.	обсяг, тис. грн	к-сть вик.	обсяг, тис. грн	к-сть вик.	обсяг, тис. грн
державний	54406	23,2	53590	48,1	51353	54,4
у тому числі: академічний	...		46824	47,6	46351	55,1
вищої освіти	10475	12,9	10000	33,5	9931	39,1
у тому числі: МОНмолодьспорт	...		8252	33,4	9534	31,8

За результатами 2010 р. видно, що обсяг бюджетного фінансування, який припадає на одного працівника в державному секторі, в 1,4 раза перебільшує той обсяг фінансування, який держава виділяє на одного виконавця НДДКР у секторі вищої освіти. А між академіями наук і вищими навчальними закладами, підпорядкованими МОНмолодьспорт, цей показник різниться в 1,7 раза.

Причини такого нерівномірного фінансування полягають у тому, що академічна наука в Україні традиційно знаходиться в більш привілейованому стані ще з часів СРСР, коли академічні та галузеві наукові установи отримували від держави величезні кошти для виконання науково-дослідних робіт, спрямованих, насамперед, на розвиток військово-промислового комплексу та підвищення обороноздатності країни.

На сьогодні перед вітчизняною наукою стоять зовсім інші завдання. Для переведення української економіки на інноваційний шлях розвитку необхідно акцентувати увагу на проведенні, в першу чергу, прикладних досліджень і науково-технічних розробок, результати яких можуть бути безпосередньо впроваджені у виробництво, не знижуючи при цьому ролі фундаментальних досліджень, які не можуть дати швидкого й однозначного результату сьогодні, але без яких є неможливим розвиток як прикладних дослі-

джень, так і науки взагалі. Тому, фундаментальна наука у всьому світі значною мірою підтримується за рахунок держави. Але оптимальне, апробоване світовою практикою співвідношення між фінансуванням фундаментальних, прикладних досліджень та науково-технічних розробок становить 15:25:60 [3, с. 5].

У табл. 3 подано питому вагу кожного виду робіт, виконаних у 2010 р. у різних секторах діяльності, з якої видно, що наукові організації підприємницького та приватного неприбуткового сектору в основному орієнтовані на науково-технічні розробки та надання науково-технічних послуг і власними силами майже не проводять ані прикладних, ані, тим більше, фундаментальних досліджень. Саме на їх проведенні й зосередили свою увагу сектори, в яких частка бюджетного фінансування є визначальною.

Порівняння даних, що наведені на рис. 1 і в табл. 3, свідчить про те, що в нашій країні не лише фундаментальні, а й прикладні НДР фінансуються переважно за державні кошти, що свідчить про слабкий зв'язок наукової сфери з виробничою.

Дійсно, як свідчать статистичні дані [4, с. 79], у 2010 р. виконання фундаментальних досліджень на 95%, а прикладних – на три чверті асигнувалося за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів.

Таблиця 3

Обсяг наукових та науково-технічних робіт, виконаних у 2010 р. науковими організаціями, за видами робіт і секторами діяльності (розраховано автором за даними [4])

Сектор діяльності	Обсяг виконаних наукових і науково-технічних робіт, % від загального обсягу		
	фундаментальні дослідження	прикладні дослідження	науково-технічні розробки та послуги
державний	54	31	15
у тому числі: академічний	64	27	9
вищої освіти	38	40	22
у тому числі: МОНмолодьспорт	39	35	26
підприємницький	3	6	91
приватний неприбутковий	0	0	100
в цілому по Україні	24	18	58

Але навіть враховуючи реалії нашої країни, де, як ми бачили, питома вага Держбюджету у фінансуванні науки досить значна, науковці вважають, що співвідношення між фінансуванням фундаментальних, прикладних досліджень та науково-технічних розробок має бути приблизно 35:30:35. Тобто 35% фінансування має спрямовуватися на фундаментальні дослідження, решта – 65% – на прикладні дослідження та розробки [3, с. 5].

Як видно з табл. 3, на сьогодні сектор вищої освіти за обсягом виконаних робіт майже відповідає цьому розподілу, а от у державному секторі, а особливо в академічному, це співвідношення виконується з точністю до навпаки: 64:36, що свідчить про те, що академічна наука сьогодні слабко орієнтується на потреби сучасної економіки, залишаючись, в основному, сферою “чистої науки”, відірваною від сфери матеріального виробництва.

І цьому певною мірою сприяє державна політика у сфері розподілу державних коштів на проведення наукових досліджень, у якому продовжує переважати адміністративно-відомчий механізм, коли кошти через головних розпорядників спрямовуються державним науковим установам без урахування напрямів та ефективності їх діяльності.

Наприклад, Національна академія наук, яка на 81% фінансується за рахунок коштів Державного бюджету, що, у свою чергу, становить 56% всіх бюджетних коштів, що виділяються державою на проведення наукових, науково-технічних робіт, згідно зі Статутом [8], є самоврядною організацією, яка самостійно визначає напрями своїх досліджень і щорічно звітує перед Кабінетом Міністрів України про результати своєї наукової та науково-технічної діяльності та використання коштів, виділених їй з Державного бюджету.

При цьому у Статуті мова не йде ані про переважне фінансування пріоритетних напрямів науки і техніки (до речі, з метою ефективної реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, визначених у Законі України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки” [7], Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України Наказом від 07.06.2011 р. № 535 [9] затверджено Перелік пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і розробок вищих навчальних закладів III–IV рівня акредитації та наукових установ Міністерства, відповідно до якого, починаючи з 2012 р., і буде здійснюватися формування тематики наукових досліджень і розробок вищих навчальних закладів і наукових установ, що фінансуються за рахунок загального фонду Державного бюджету України), ані про координацію діяльності академії з боку органів державної влади. Таким чином, склалася парадоксаль-

на ситуація, коли найпотужніша державна наукова установа, яка отримує більше половини всіх коштів, що виділяються державою на проведення наукових досліджень, майже виключена із зони активного впливу державної політики у сфері наукової, науково-технічної діяльності.

IV. Висновки

На підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що, незважаючи на те, що бюджетне фінансування наукової, науково-технічної діяльності в Україні становить лише 25% від законодавчо встановленого мінімуму, навіть ці кошти витрачаються нерационально, тому просте збільшення бюджетного фінансування української науки може лише забезпечити покращення матеріального стану вітчизняних науковців і підняття престижу наукової праці (що саме по собі вже є дуже важливим), але не приведе до підвищення її ефективності. Для цього необхідно, на наш погляд, здійснити такі кроки щодо вдосконалення:

- **законодавчої бази наукової діяльності:** внести зміни до Закону України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, у якому чітко визначити напрями, в яких наша країна посідає або може посісти лідерські позиції на світовій арені (так звані “критичні” або “проривні” технології), а також напрями, що забезпечать економічну незалежність країни та здоров’я нації. Таких напрямів не може бути багато, але вони мають бути максимально конкретизованими, оскільки наразі під пріоритетні напрями можна підвести будь-яку НДР. Для того, щоб указані напрями дійсно стали пріоритетними, необхідно у вищезазначеному законі визначити, який саме відсоток із загального обсягу видатків на науку з Державного бюджету України буде виділятися на їх реалізацію, оскільки підтримувати наукові дослідження в усіх напрямках не може собі дозволити жодна країна; крім того, прийняти окремий закон “Про державні академії наук”, який визначав би основні засади державної політики у відповідному секторі науки;
- **механізмів фінансування наукових досліджень:** здійснити перехід від базового фінансування на більш широке застосовування програмно-цільових та грантових принципів розподілу коштів на проведення наукових досліджень, які мають важливе значення для вирішення соціально-економічних проблем країни, що дасть змогу більш рационально використовувати бюджетні кошти за рахунок конкурсного відбору проектів і надасть змогу посилити конкуренцію серед наукових установ, а також забезпечити перехід від фінансування організацій до

фінансування наукових колективів і окремих вчених, що, з одного боку, зроби́ть їх менш залежними від адміністрації, а з іншого, – більш відповідальними за кінцевий результат. При цьому поступово вирівнювати співвідношення між фінансуванням фундаментальних, прикладних досліджень і науково-технічних розробок, наближуючи його до оптимального, визнаного світовою практикою;

- **організації самої науки:** з метою координації діяльності та вироблення єдності вимог до всіх секторів науки, а відповідно, і забезпечення рівних умов для всіх науковців щодо рівня заробітної плати, доступу до участі в конкурсах наукових проєктів, виконання державних наукових, науково-технічних цільових програм, державного замовлення на наукову, науково-технічну продукцію, отримання соціальних пільг тощо; утворити на рівні Президента або Прем'єр-Міністра України Національну наукову раду, до якої повинні увійти представники академій наук, вищих навчальних закладів, галузевих наукових установ, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України, інших міністерств і відомств, які є основними розпорядниками бюджетних коштів у сфері науки, Комітету Верховної ради України з питань науки і освіти.

До компетенції Ради слід віднести: розробку Національної стратегії (програми) розвитку науки в Україні та визначення її пріоритетних напрямів; організацію та координацію фундаментальних і прикладних досліджень, які виконуються всіма суб'єктами наукової діяльності; розробку механізмів і здійснення оцінювання ефективності діяльності наукових установ незалежно від їх підпорядкування; контроль за ефективним використанням державних коштів, що виділяються на фінансування фундаментальних і прикладних досліджень і розробок; затвердження складу експертних рад для проведення державної наукової та науково-технічної експертизи із залученням іноземних фахівців; контроль за діяльністю Державного фонду фундаментальних досліджень та інших державних наукових фондів. Рішення Ради з вищевказаних питань по-

винні бути обов'язковими для виконання всіма суб'єктами наукової діяльності.

Список використаної літератури

1. Дунаєва В.В. Інноваційний розвиток держави на основі використання досвіду провідних країн світу / В.В. Дунаєва // 36. наук. праць ДДУУ. – 2010. – № 148. – С. 1–10.
2. Механізми державного управління науково-технологічною сферою (світовий та вітчизняний досвід) : монографія / [Л.А. Мусіна, Т.К. Кваша, Н.В. Березняк та ін.]. – К. : УкрІНТЕІ, 2009. – 216 с.
3. Наука в університетах / за заг. ред. М.Ю. Ільченка. – К. : ЕКМО, 2010. – 356 с.
4. Наукова та інноваційна діяльність в Україні : статистичний збірник. – К. : Інформаційно-видавничий центр Держстату України, 2011. – 282 с.
5. Про державний бюджет на 2011 рік : Закон України № 2857-VI від 23.12.2010 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Про наукову, науково-технічну діяльність : Закон України № 1977-XII від 13.12.1991 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки : Закон України № 2519-VI від 09.09.2010 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. Статут Національної академії наук України, затверджений Загальними зборами Національної академії наук України 05.04.2002 р. / Національна академія наук України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nas.gov.ua/infrastructures/Legaltexts/nas/2002/regulations/OpenDocs/020405_2.pdf.
9. Щодо затвердження пріоритетних тематичних напрямів вищих навчальних закладів та наукових установ : Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України № 535 від 07.06.2011 р. / Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/index.php/ua/pro-ministerstvo/normativno-pravova-baza/normativno-pravova-baza-diyalnosti-ministerstva/nakazi?start=120>.

Меняйло В.И. Эффективность бюджетного финансирования науки как действенный инструмент государственной политики в сфере научной, научно-технической деятельности

В статье проанализировано распределение бюджетных средств, которые выделяет государство на проведение научных исследований и разработок, между разными секторами научной деятельности и на основании проведенного анализа предложены меры по повышению эффективности государственного финансирования науки в Украине путем усовершенствования правового, финансового и организационного механизмов государственного управления в сфере научной, научно-технической деятельности.

Ключевые слова: наука, научная, научно-техническая деятельность, фундаментальные, прикладные исследования и разработки, бюджетное финансирование, средства Государственного бюджета, государственная политика.

Menailo V. Efficiency of budgetary financing of science as effective instrument of public policy is in the field of scientific, scientific and technical activity

Distributing of budgetary facilities which are selected by the state for the leadthrough of scientific researches and developments is analysed in this article, between the different sectors of scientific activity and on the basis of the conducted analysis measures are offered on the increase of efficiency of the state financing of science in Ukraine by the improvement of legal, financial and organizational mechanisms of state administration in the field of scientific, scientific and technical activity.

Key words: science, scientific, scientific and technical activity, fundamental, applied research-and-developments, budgetary financing, facilities of the State budget, public policy.

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

С.Є. Мокрецов

кандидат медичних наук,
докторант Національної академії державного управління при Президентові України

СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ МАТЕРИНСТВА ТА ДИТИНСТВА

У статті проаналізована державна політика соціального захисту материнства та дитинства в державах з розвинутими ринковими економіками та в Україні, досліджено вплив різних засобів захисту материнства на рівень народжуваності. Розкрито недоліки сучасної системи соціальних гарантій захисту материнства та дитинства в Україні та обґрунтовано необхідність змін у підходах до забезпечення захисту материнства та дитинства в нашій державі.

Ключові слова: соціальна політика, захист материнства та дитинства, стимулювання народжуваності.

I. Вступ

Соціальний захист дитинства та материнства сьогодні розглядається як один з найважливіших чинників економічного, соціального та культурного розвитку суспільства. Права дитини та матері на соціальний захист як різновид соціально-економічних прав і свобод особистості взагалі зафіксовано в конституціях більшості високорозвинутих країн, у тому числі в Україні. Кількісні та якісні показники систем соціального захисту материнства і дитинства значною мірою визначають рівень економічного розвитку країни. Вказані фактори, а також визначення впливу різних засобів соціального захисту материнства та дитинства на рівень народжуваності визначають актуальність дослідження цього питання.

Проблемі соціальної держави, соціальної політики та соціальної роботи присвячено значну кількість досліджень. Традиційно склалося так, що ці питання висвітлювали здебільшого зарубіжні джерела, зокрема Ф. Нойман, Ш. Рамон, Г. фон Хаферкамп, С. Шардлоу та ін. Вони звертали увагу на "державну допомогу", "надання соціальних виплат і соціального розподілу". Серед іноземних дослідників проблеми відзначимо Р. Хеннек, Е. Кеплена – науковців із США. Варто вказати, що в США ведуться численні дослідження впливу соціальних пільг і виплат, відпусток з материнства на рівень доходів населення, прибутку підприємств та на здоров'я нації. Одним з таких досліджень встановлено взаємозв'язок між наявністю у працівників певної компанії можливості отримувати відпустку з материнства і пільги з прибутком компанії. Якщо такі гарантії існують,

то прибуток компанії, зростає на 2,5% [1, с. 32]. Важливим доказом на користь впровадження тривалих відпусток з догляду за дітьми є те, що наявність такої відпустки зменшує постнатальну смертність і смертність дітей віком до 1 року, зменшує хворобливість дітей.

Вітчизняна література акцентує увагу більшою мірою на теоретичних пошуках у цій царині. Дослідники О. Горпинич, І. Зверева, Н. Іванова, А. Капська, В. Коляденко, А. Сіленко [2] та ін. простежують діалектичний зв'язок між соціальними функціями держави та їх безпосереднім утіленням в соціальну політику.

II. Постановка завдання

На сучасному етапі більшість європейських держав усвідомили необхідність визначення й розробки спеціальної державної політики, спрямованої на вирішення проблем, пов'язаних із соціальним захистом матерів і дітей, організації спеціальних комітетів або комісій, відповідальних за роботу в цій сфері [3, с. 8]. Після вступу України до Ради Європи державне законодавство має бути приведені у відповідність до міжнародних вимог і стандартів прав людини. Перед фахівцями постає конкретне завдання – створити таку систему соціальних гарантій захисту здоров'я, прав і свобод матерів і дітей, яка б відповідала міжнародним вимогам, гарантувала реалізацію цих прав і забезпечувала контроль за виконанням законодавства.

III. Результати

Попри відмінність систем захисту материнства в різних країнах світу, більшість з них зобов'язані дотримуватись мінімальних вимог щодо захисту прав матері, встановлених Конвенцією Міжнародної Організації Праці від 2000 р. "Про охорону материнств-

ва" (№ 183) [4]. Відзначимо, що Конвенція встановлює мінімальні вимоги, спираючись на які, уряди держав повинні прагнути до підвищення стандартів захисту материнства з урахуванням демографічної та економічної ситуації в країні.

Першими зіткнулися з проблемою різкого зниження рівня народжуваності країни Євросоюзу в кінці 60-х рр. минулого століття. Зауважимо, що для оцінювання демографічної ситуації найбільш широко використовується коефіцієнт фертильності. Цей показник показує умовну кількість дітей, яка припадає в середньому на одну жінку у віці від 15 до 49 років. У всіх країнах Європи, крім Ісландії, коефіцієнт фертильності є меншим від рівня, достатнього для відтворення населення, що становить 2,1 [5]. Як наслідок, система соціального захисту населення в цих країнах має давню історію та використовує широкий спектр засобів захисту материнства з метою стимулювання народжуваності.

Проаналізувавши ці відмінності, можна говорити про існування Скандинавської системи захисту материнства. Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія та Ісландія ведуть найактивнішу соціальну політику у сфері захисту материнства. Для соціальної політики цих держав характерні щедрі грошові виплати сім'ям із дітьми, розвинута мережа закладів безкоштовної медичної допомоги та опіки над дітьми, залучення в процес виховання батька дитини, різноманітність і універсальність гарантій і допомоги сім'ї. Важливість захисту материнства в цих країнах підтверджується великим обсягом грошових коштів, що спрямовуються на проведення політики стимулювання народжуваності

Яскравим представником цієї системи захисту материнства є Швеція. Головним принципом шведської соціальної політики захисту материнства є універсальність – охоплення всіх верств населення без спрямованості на захист населення з низькими доходами.

У Швеції приділяють велику увагу допомозі матері з догляду за дітьми і дитячої освіти, поєднуючи її зі щедрими виплатами протягом тривалих відпусток з вагітності. Система закладів з догляду за дітьми дає змогу жінці поєднувати роботу чи здобуття освіти з материнством. Догляд за дітьми віком до 12 років забезпечується системою спеціальних Центрів догляду, послугами яких користується близько 75% дітей цього віку. Плата за користування таким центрами не перевищує 1–3% від доходу батьків [6]. Допомога батькам від держави не припиняється з досягненням дитиною шкільного віку. Близько 70% школярів проводять дозвільний час на території школи, де їм забезпечений кваліфікований догляд.

Велика увага приділяється здоров'ю матері та дитини. Вони мають безкоштовний доступ до медичної допомоги. Через створення спеціальних консультативних центрів забезпечується освіта населення, зокрема молоді, у сфері планування сім'ї та міжстатевих стосунків. Завдяки цьому заходу у Швеції утримується надзвичайно низький рівень абортів – всього 7 абортів на 100 пологів при показнику 70 абортів на 100 пологів в Україні [6, 7]. У Швеції заохочується участь батька у вихованні дитини через надання двох місяців відпустки у зв'язку з народженням дитини, яку може використати тільки він.

Характерною особливістю соціальної політики Франції, яка діє в системі захисту материнства, є принцип "соціальної справедливості", який передбачає встановлення вищого розміру пільг і виплат родинам з низьким рівнем доходу. Наприклад, до досягнення дитиною 20-річного віку здійснюються виплати, розмір яких залежить від рівня доходів родини. Діють численні соціальні програми: допомога багатодітним та неповним сім'ям, допомога при сплаті комунальних платежів родинам з низькими доходами. Важливе значення має гнучка система податкових пільг, яка заохочує народження більшої кількості дітей [8].

Соціальна політика інших держав Євросоюзу, зокрема Німеччини та Італії, спрямована на підвищення тривалості відпустки у зв'язку з материнством та підвищення рівня фінансових виплат матерям. У цих країнах не створено системи соціальних послуг, які б допомагали матері у вихованні дитини і давали б змогу одночасно працювати на високооплачуваній роботі. Високим рівнем виплат вагітним та матерям їх заохочують залишитись вдома протягом трьох років оплачуваної відпустки. Як наслідок, багато жінок через прагматичні цілі вибирає для себе кар'єру, а не материнство, і рівень народжуваності залишається невисоким.

Хоча прямий вплив фінансової допомоги на рівень народжуваності виявити складно, роль фінансових важелів захисту материнства є значною, оскільки вони компенсують витрати, пов'язані з вихованням дитини. Прикладом, що ілюструє взаємозв'язок між фінансовими витратами держави та народжуваністю, є зниження частки витрат на пільги дітям у соціальній частині бюджету в Італії від 13,3% у 1970 р. до 3,9% в 1992 р., що супроводжувалось різким зниженням рівня народжуваності протягом цього періоду [9, с. 28].

Відмінною від європейських систем є система соціальної політики Канади та США. Її характерною рисою є мінімізація витрат у сфері захисту материнства. Канада і США переважно звертаються до ринкових мето-

дів, а не до бюрократичних та інституційних рішень [6]. Така політика спрямована на підвищення загального рівня доходів населення та подолання бідності. Проте Канада була змушена визнати необхідність впровадження певних правових і фінансових гарантій, зіткнувшись із різким зниженням показника фертильності, який зараз становить 1,65. Тепер вагітна жінка має право на 15-тижневу оплачувану відпустку у зв'язку з вагітністю, 35-тижневу відпустку у зв'язку з материнством з 55-відсотковим рівнем оплати [10]. Гарантується відновлення на роботі після закінчення терміну відпустки. Крім того, Канада використовує європейський принцип безкоштовного медичного догляду та надання освіти. Федеральною компетенцією залишається загальне регулювання рівня доходів, а суб'єкти федерації опікуються освітою та медициною. У США не існує державних пілг і програм, спрямованих на захист материнства. Тільки в 1993 р., на 80 років пізніше, ніж у Франції, було впроваджено певні гарантії та тримісячну неоплачувану відпустку для матерів-працівників великих фірм. Всі подальші програми приймаються на рівні штатів. Деякі з них, наприклад Каліфорнія, нещодавно ввели оплачувані відпустки вагітним жінкам [1].

В Україні загальні принципи формування державної політики соціальних гарантій визначені Конституцією України, Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" [11]. Так, у Конституції є положення, що закріплюють соціальні гарантії в певних сферах людської діяльності (доходів населення, соціального обслуговування, житлово-комунального обслуговування, транспортного обслуговування та зв'язку, охорони здоров'я, забезпечення навчальними закладами, обслуговування закладами культури, фізичної культури та спорту, побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування, соціальної роботи з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей).

У Законі України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" визначено суть *державних соціальних стандартів* як "встановлених законами, іншими нормативно-правовими актами соціальних норм і нормативів або їх комплексу, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій, а саме: встановлених законами розмірів оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розмірів інших соціальних виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму" та *державних соціальних гарантій* – мінімальних розмірів оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допо-

моги, інших виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Базовим державним соціальним стандартом є *прожитковий мінімум* – законодавчо встановлена вартісна величина забезпечення, достатня для нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я, задоволення побутових, культурних та інших потреб (на основі мінімального набору продуктів харчування, а також непродуктових, соціальних, культурних благ). В Україні на його основі визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сфері доходів населення, освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального обслуговування.

Зміст захисту материнства в Україні визначено в статті 24 Конституції України як створення умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством, правова, моральна та матеріальна підтримка материнства й дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пілг вагітним жінкам і матерям [12].

Кодекс Законів про Працю України визначає правові гарантії захисту матері. Проте внаслідок недостатнього розвитку судової гілки влади в державі, низького розвитку системи соціального партнерства в Україні, положення Кодексу Законів про Працю часто порушуються, і роботодавець не несе жодної відповідальності перед законом за їх порушення. Тривалість відпустки у зв'язку з вагітністю в Україні становить 126 днів, в тому числі 56 днів до пологів і 70 після, тобто всього 18 тижнів оплачуваної відпустки [13].

Законом України «Про внесення змін до Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми"» від 17 листопада 2009 р. № 1723-VI щодо виплати допомоги запроваджується надання у 2011 р. допомоги при народженні дитини в розмірах прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, встановлених на день народження дитини. Допомога при народженні дитини, яка народиться після 31 грудня 2010 року, надаватиметься у таких розмірах: на першу дитину в сумі, кратній 22 розмірам прожиткового мінімуму; на другу дитину – 45 розмірам прожиткового мінімуму; на третю і кожну наступну – 90 розмірам прожиткового мінімуму.

У системі соціального захисту та соціального забезпечення дітей в Україні за метою спрямування коштів можна виділити три не рівно великі групи: витрати на утримання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування та з неблагополучних і неповних сімей (соціальне забезпечення); витрати на підтримку сімей з дітьми, що, по суті, є участю держави в утриманні дітей у сім'ях (соціальний захист); витрати на соціальну та психологічну реабілітацію дітей, що мають певні проблеми (соціальний захист). В

системі соціального захисту та соціального забезпечення дітей в Україні на грошові виплати та державну допомогу припадає 56,9% усіх бюджетних витрат. На утримання установ і закладів, пов'язаних із соціальним забезпеченням дітей – 43,1% від загальних бюджетних витрат.

За джерелами надходжень коштів фінансування витрат, пов'язаних із соціальним захистом та соціальним забезпеченням дітей в Україні, можна поділити на чотири не рівні за обсягом групи:

1. Витрати, що фінансуються за рахунок бюджетних асигнувань (різного виду державна допомога, утримання закладів соціального захисту та соціального забезпечення, державний патронат соціально вразливих сімей тощо).

2. Витрати, що фінансуються за рахунок коштів державних страхових фондів, зокрема Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, витрат, зумовлених народженням та похованням.

3. Витрати, що фінансуються за рахунок особистих коштів вихованців у закладах та батьків (опікунів, піклувальників).

4. Витрати, що фінансуються за рахунок благодійних пожертвувань, дарунків, спонсорських коштів, а також гуманітарної допомоги, яка надходить від приватних осіб, фірм, громадських та релігійних організацій, в тому числі із-за кордону.

Кошти бюджету є першим за обсягом джерелом фінансування соціальних послуг. Вони, у свою чергу, поділяються на витрати, які провадяться із загального фонду, і витрати, які провадяться за рахунок спеціального фонду. Загальний фонд бюджету формується згідно із законом про Державний бюджет України на відповідний рік і включає доходи, передбачені Бюджетним кодексом України, що не мають прив'язки до конкретних видатків. Спеціальний фонд формується з доходів, які не є постійними, або які можуть використовуватися лише за цільовим призначенням, на певні, визначені законодавством, витрати.

Напрями бюджетних витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення дітей та рівень бюджету, з якого вони провадяться, визначені Бюджетним кодексом України. Відповідно до Бюджетного кодексу України витрати на соціальний захист та соціальне забезпечення дітей, залежно від повноважень, закріплених законодавчими актами України, можуть провадитися за рахунок державного бюджету та місцевих бюджетів. У свою чергу витрати місцевих бюджетів на зазначену мету поділяються на витрати, що

провадяться на делеговані повноваження держави (з першого кошика доходів), та витрати на установи й заходи, що здійснюються за рішеннями місцевих органів влади (з другого кошика доходів). Слід зазначити, що усі витрати бюджету, пов'язані із соціальним захистом та соціальним забезпеченням дітей, провадяться, як правило, за рахунок коштів місцевих бюджетів (обласних бюджетів (республіканського для АРК), районних бюджетів, міських, в тому числі міст обласного (республіканського) значення, сільських та селищних). При цьому частину витрат, яка припадає на надання державної допомоги, здійснюють за рахунок відповідної субвенції з державного бюджету.

Головними розпорядниками за програмами соціального захисту та соціального забезпечення дітей є бюджетні установи в особі їх керівників, які визначаються рішенням про місцевий бюджет шляхом встановлення їм бюджетних призначень. Розпорядниками коштів бюджету нижчого рівня є установи або організації в особі їх керівників, які у своїй діяльності підпорядковані відповідному головному розпоряднику або діяльність яких координується через нього. За програмами, пов'язаними із грошовими виплатами та допомогою сім'ям з дітьми, головним розпорядником бюджетних коштів є управління (відділи) праці та соціального захисту населення. За програмами, спрямованими на соціальне забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також дітей з особливими потребами, головними розпорядниками бюджетних коштів виступають відповідні галузеві управління.

Незважаючи на певні основи, закладені вітчизняним законодавством, на практиці про повноцінне виконання соціально гарантувальних функцій держави у сфері захисту материнства та дитинства сьогодні говорити передчасно. Головною причиною такої ситуації є конфлікт між проголошеними державою правовими зобов'язаннями та її реальними фінансовими можливостями в цій сфері. Отже, найголовнішою проблемою здійснення вказаної соціальної політики, що визначає межі її здійснення, є проблема фінансування соціальних послуг і, як їх складової – витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення материнства та дитинства.

IV. Висновки

Вивчення світового та вітчизняного досвіду державної політики соціальних гарантій захисту материнства та дитинства дає змогу стверджувати, що оскільки рівень народжуваності та економічного розвитку в країнах світу є різним, то соціальна політика держав щодо захисту материнства та дитинства переслідує різні цілі. Народжуваність в Україні знаходиться на дуже низькому рівні,

тоді як система захисту материнства та дитинства практично не сформована. Для цієї системи характерний низький рівень фінансових пілг, гарантій та виплат, низька доступність соціальних послуг, вузький вибір засобів стимулювання народжуваності тощо. Враховуючи зарубіжний досвід у сфері захисту материнства та соціально-економічні й культурні особливості нашої держави, на нашу думку, вкрай необхідною є розробка цілісної Стратегії розвитку системи захисту материнства та дитинства в Україні, спрямованої на виправлення наявних недоліків системи захисту материнства й забезпечення сприятливих умов для зростання народжуваності в країні. Водночас, стратегічна лінія державної політики соціальних гарантій захисту материнства та дитинства повинна забезпечувати взаємодію всіх інститутів соціалізації (від мікрорівня до макrorівня) у сфері захисту прав, задоволення потреб та інтересів матерів і дітей.

Список використаної літератури

1. Arindrajit Arin Dube. Paid Family Leave in California: An Analysis of Costs and Benefits / Arindrajit Arin Dube, Ethan Kaplan. – Chicago : University of Chicago, 2002. – 51 p.
2. Сіленко А. Соціальна держава: Тернистий шлях до визнання: Світовий досвід і перспективи України / А. Сіленко, В. Коляденко. – Одеса : ТЕС, 2002. – 357 с.
3. Чернова Ж. Семейная политика в Европе и России: гендерный анализ / Ж. Чернова. – СПб. : Норма, 2008. – 367 с.
4. Maternity benefits [Електронний ресурс]. – Режим доступу: European study <http://www.mercerhr.com>.
5. Map: Parenthood policies in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4837422stm>.
6. The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family. Policies at COLUMBIA UNIVERSITY [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.childpolicyintl.org/>.
7. Ні абортів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.noabortion.org.ua/2006/11/28/v>.
8. French government eyes 'le baby boom' [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4856992.stm>.
9. Rachel Hennek. Family Policy in the US, Japan, Germany, Italy and France: Parental Leave, Child Benefits/Family Allowances, Child Care, Marriage/Cohabitation, and Divorce. A Briefing Paper Prepared by the Council on Contemporary Families. – May, 2003. – 50 p.
10. Rights and responsibilities related to pregnancy, childbirth and adoption. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.albertahumanrights.ab.ca/publications/Bullpregnancy.asp>.
11. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України № 2017-III від 05.10.2000р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.
12. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.nau.ua/doc/?code=254%EA/96-%C2%D0.
13. Допомога при народженні дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrainaemb.se/ukr/cons/dopomoha>.

Мокрецов С.Е. Мировой и отечественный опыт государственной политики социальных гарантий защиты материнства и детства

В статье проанализирована государственная политика социальной защиты материнства и детства в государствах с развитыми рыночными экономиками и в Украине, исследовано влияние различных средств защиты материнства на уровень рождаемости. Раскрыты недостатки современной системы социальных гарантий защиты материнства и детства в Украине и обоснована необходимость изменений в подходах к обеспечению защиты материнства и детства в нашей стране.

Ключевые слова: социальная политика, защита материнства и детства, стимулирование рождаемости.

Mokretsov S. World and ukrainian experience in public policy-governmental social guarantees for the protection of motherhood and childhood

The article analyses state social security policy of motherhood and childhood in countries with developed market economies and in Ukraine. It investigates the influence of different means of motherhood and childhood protection on the birth rate. The disadvantages of the modern system of social guarantees of motherhood and childhood protection in Ukraine are revealed. The necessity of changes in approaches to the motherhood and childhood protection are substantiated.

Key words: social policy, motherhood and childhood protection, stimulation of birth.

ЦІЛІСНІСТЬ СОЦІАЛЬНОЇ СИСТЕМИ: ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ

У статті проведено дослідження поняття “цілісність” для соціальних систем. Визначено, що зв’язність, як необхідна умова забезпечення цілісності соціальних систем, визначається природою людини як біосоціальної системи. При цьому стійкість соціальних взаємодій величина динамічна, що зумовлює доцільність застосування додаткових зусиль із забезпечення цілісності конкретної соціальної системи. Зважаючи на те, що забезпечення цілісності держави як системи є основною функцією державного управління, дослідження сутності цього поняття має важливе методологічне значення для розробки механізмів державного управління, адекватних природі об’єкта управління.

Ключові слова: цілісність, зв’язність, соціальна система.

I. Вступ

Ключовим поняттям теорії систем і визначальною властивістю будь-якої системи є її цілісність. Дослідження сутності поняття “цілісність” стосовно соціальних систем визначається актуальністю завдань управління національною безпекою в умовах збільшення мінливості зовнішнього середовища, що виявляється в активних трансформаціях глобальної кліматичної, економічної, соціальної і політичної систем. Формування та реалізація державного механізму управління національною безпекою країни потребує докладного вивчення закономірностей функціонування об’єкта управління, що постає у вигляді соціальної системи, збереження цілісності якої є головним завданням системи державного управління.

Поняття цілого детально розглянуто в праці І.З. Цехмістро [1]. У ній представлений діалектичний підхід, що характеризує поняття множинного та єдиного (цілого). Зокрема, стверджується, що континуум не є множина і не може бути однозначно представлений за допомогою будь-якої системи множин. Структура універсуму потребує усвідомлення гносеологічної відносності гранично загального абстрактного поняття множини в засадах науки і введення на цій основі додаткового до нього прямо протилежного поняття єдиного (чи цілого), що виражає кінцеву цілісність і нерозкладність універсуму на елементи і множини.

І.З. Цехмістро, пояснюючи поняття цілого на основі його порівняння з поняттям множини, вводить концепцію реляційного холізму. Суть реляційного холізму полягає у визнанні фундаментальної співвіднесеності та взаємної визначеності понять множини та цілого (чи єдиного). Суттю цих понять вияв-

ляється відношення їх взаємного заперечення, що одночасно їх розділяє і взаємно визначає одне через інше.

Ідея цілісності сприймається як вираження унікальної властивості єдності, кінцевої неподільності та нерозкладності як будь-якої множини й елементи станів реальності [1, с. 103].

Зазвичай за допомогою поняття цілісності характеризують відносини елементів деякої сукупності (чи елементів, що входять у структуру окремого об’єкта), а також ті зв’язки, що поєднують ці елементи та приводять до появи в сукупності нових інтеграційних властивостей і закономірностей, не властивих елементам у їх роз’єднаності. Таким чином, зазначена цілісність завжди реалізується на деякій множинній основі за рахунок того чи іншого фізично-причинного зв’язування елементів множини в цілісну сукупність. І.З. Цехмістро називає ціле, що так розуміється, невласною цілісністю чи тривіальною цілісністю.

У цьому зв’язку поняття цілого може мати зовсім інший, сьогодні ще мало вивчений зміст, коли цілісність має споконвічний характер (первинний), і в цілому немає ні частин, ні елементів, а отже, немає необхідності в уявленні про будь-яке їх зв’язування для одержання цілого, що так розуміється. Така цілісність характеризується універсальною властивістю неподільності та нерозкладності стану на множину будь-яких елементів і визначається як власне чи справжнє ціле. Ціле, що так розуміється, нерозривно пов’язано з поняттям множини. Основу цього зв’язку становить логічне відношення заперечення, що розділяє та водночас поєднує ці взаємовизначальні поняття [1, с. 108–109].

Це уявлення можна проілюструвати в такий спосіб (рис. 1).

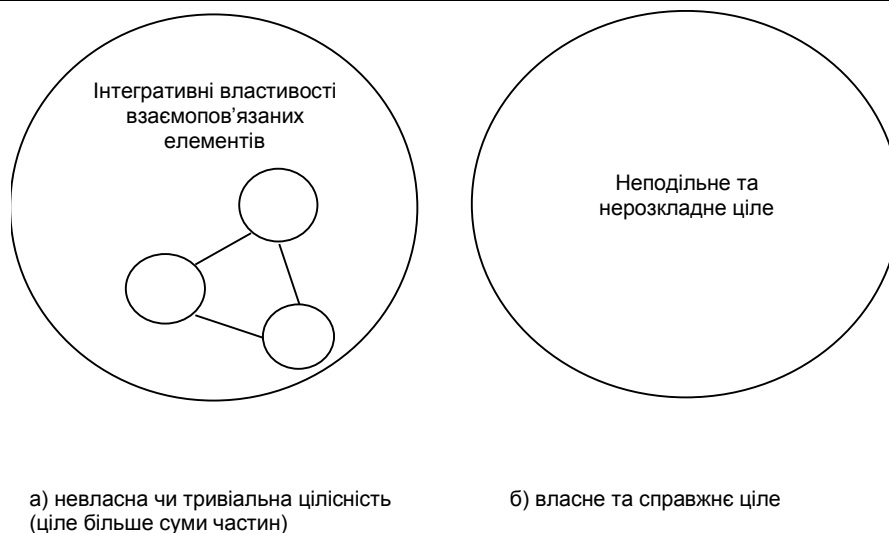


Рис. 1. Ілюстрація поняття цілого (на основі інтерпретації І.З. Цехмістро)

Розглядаючи світ і його становлення у фізичному та космологічному аспектах, що виступає як предмет унітарних каліброваних фізичних теорій і заснованих на них космологічних моделей, І.С. Добронравова відзначає таке. Теоретична реконструкція становлення світу демонструє ту обставину, що гармонія та цілісність нашого світу (яка виявляється, зокрема, у підпорядкуванні фундаментальних законів його існування визначеним глобальним і відповідним чином порушеним локальним симетріям) є результатом генетичної єдності елементів світу та їх взаємодій.

Дійсно, утворення всього набору елементарних часток та їх взаємодій виявляється результатом спонтанного порушення вихідних симетрій як послідовного роздвоєння єдиного. Тут доцільне розрізнення єдності (*unita*) і цілісності (*totalita*), що проводилося, зокрема, представниками філософії Відродження. У нашому випадку єдність є вихідним моментом, забезпечуючи цілісність як результат дії єдиних у своїй сутності законів стосовно єдиних за своїм походженням об'єктів [2, с. 92]. Таким чином, повертаючись до співвідношення єдності та цілісності, можна стверджувати, що саме вихідна генетична єдність елементів та їх взаємодій забезпечує можливість формування з них таких частин світового цілого, що самі по собі виявляють властивості тотальної цілісності.

II. Постановка завдання

Незважаючи на сприйняття світу як власне чи справжнього цілого в рамках холістичної парадигми, цілісність, будучи необхідною умовою існування будь-якої системи, являє собою динамічну характеристику, що відображає взаємодію її елементів. Виходячи із цього, проблема забезпечення цілісно-

сті соціальних систем потребує окремого розгляду сутності цієї системної властивості, що є основною метою цієї публікації.

III. Результати

Відповідно до "Теорії систем" Л. фон Берталанфі, поняття "система" також органічно пов'язане з поняттям цілісності. Для системи характерна не тільки наявність зв'язків і відносин між собою (визначена організованість), а й нерозривна єдність із середовищем, у взаєминах з яким "система" виявляє свою цілісність.

На його думку, поняття цілісності має світоглядне та методологічне значення. Воно виражає інтегрованість об'єкта, що визначає його якісну своєрідність. Цілісність – умова одиницності, окремоті, і навпаки – окремість є умовою цілісності. Частини тому необхідні деякому цілому, що їх вилучення порушує цілісність. Порушення цілісності означає нездатність речі виконувати її призначення в бутті. Головне емпіричне вираження цілісності полягає в ефекті цілісності. Ефект цілісності виявляється завжди в процесах утворення речі як поєднання вихідних різноманітних складових. Він спостерігається навіть у найпростіших випадках. Наприклад, велика купа каменів має безліч властивостей, які не властиві цим же каменям, розкиданим порізно. Скло має прозорість, якої не мають його складові – кварц, свинець тощо. Прояв ефекту цілісності – фундаментальний закон природи. Усе різноманіття властивостей різних речовин є результатом прояву ефекту цілісності. Атоми двох газів – водню та кисню при об'єднанні в молекулу утворюють воду, абсолютно відмінну від вихідних матеріалів, як за фізичними, так і за хімічними властивостями. У найбільш складних об'єктах ефект цілісності виражається

найбільш ефективно, зокрема в появі властивості самоорганізації, саморегулювання [4].

Недооцінювання ефекту цілісності веде до пізнавальних і практичних невдач. Наприклад, відомий вітчизняний фізіолог П.К. Анохін так говорив про недолік сучасної нейрофізіології у зв'язку з ігноруванням ефекту цілісності: "Одним із критичних пунктів сучасної нейрофізіології ... [є] відсутність організованої й усвідомленої тенденції до синтезу ... ми спостерігаємо тенденцію, що зовсім не виправдала себе... Характерною рисою цієї тенденції є мовчазне допущення того, що ціле нічого не привносить у проблему крім того, що дає нам аналітичний досвід, що підказано властивістю деталей цього цілого. При такому припущенні із самого початку заперечується будь-яка своєрідність цілого, наявність у нього властивостей, що належать тільки цілому як такому, але не окремим його деталям і елементам. Воно виключає появу нових якостей, що виникають, як тільки склалося організоване ціле" [5].

За визначенням В.С. Анфілатова, емерджентність (цілісність) – це така властивість системи S , що принципово не зводиться до суми властивостей елементів, які утворюють систему, і не виводиться з них. Іншими словами, система – це сукупність взаємозалежних елементів, що має інтегративні властивості (емерджентність), а також спосіб відображення реальних об'єктів [6, с. 24]. У цьому випадку поняття цілісності й емерджентності вживаються як синоніми, що відповідає найчастішому використанню цих термінів.

Так, відповідно до словника іноземних слів, емерджентність [*англ. emergent* – що з'являється зненацька] являє собою наявність у системи властивостей цілісності, тобто таких властивостей, які не властиві складовим; емерджентність є однією з форм прояву принципу переходу кількісних змін у якісні; цілісність [7]. Таким чином, далі в цьому дослідженні терміни цілісність та емерджентність також доцільно використовувати як синоніми.

Велике значення при визначенні поняття "цілісності" має конкретизація його співвідношення з поняттям "цілого". З приводу співвідношення понять "ціле" і "цілісність" існують різні погляди. Так, А.Н. Авер'янов вважає цілісність ознакою закінченості системи, кінцівки висхідного етапу цієї системи, а Л.Г. Шаманський підкреслює в понятті цілісності міцний, незамкнений характер. При цьому більшість авторів, що торкаються проблеми цілісності, пов'язують це поняття з органічним цілим, із системами, що само-розвиваються.

Видається найбільш прийнятним те розрізнення цілого та цілісності, що дає Л.Г. Ша-

манський: "Під цілим розуміється результат разом зі своїм становленням, під цілісністю – абсолютний рух становлення". В інтерпретації І.С. Добронравової "в обох поняттях представлені процесуальні (тимчасові) характеристики, проте, якщо у визначенні цілого процесуальність представлена ретроспективно: становлення як рух до самого себе з позицій вже відомого результату, то у визначенні цілісності часовий потік відкритий у майбутнє; незважаючи на те, що в поняттях цілого та цілісності відображається той самий процес становлення, проте різні аспекти цього процесу: у понятті цілого відображається стійкість процесу становлення, його повторюваність, тоді як у понятті цілісності – його мінливість, незамкнений характер". Отже, термін "цілісність" використовується у двох значеннях: як позначення відкритого незамкненого процесу становлення системи цілим (предмет) і як позначення властивості (ознаки) системи, що вже стала цілим, властивості "бути цілим" [2, с. 61–62].

Визначення поняття "цілісність" у теорії систем сформульоване Л. фон Берталанфі [8], якій використовував такі формальні системні властивості, що дають змогу охарактеризувати систему:

Цілісність – зміна будь-якого елемента впливає на всі інші елементи системи і веде до зміни всієї системи, і навпаки, зміна будь-якого елемента залежить від всіх інших елементів системи.

Сумативність – зміна будь-якого елемента залежить тільки від нього самого, і зміна всієї системи є сумою змін незалежних один від одного її елементів (взаємодія в цьому випадку дорівнює нулю).

Механізація – процес переходу системи від стану цілісності до стану сумативності. При цьому коефіцієнти взаємодії кожного окремого елемента системи зменшуються і при $t \rightarrow 0$ наближаються до нуля.

Централізація – процес збільшення коефіцієнтів взаємодії в частини чи в окремому елементі системи. У результаті незначні зміни цієї частини (провідна частина системи) приводять до істотних змін в усій системі.

Ієрархічна організація системи – окремі елементи системи являють собою системи нижчого порядку, і (чи) розглянута система виступає як елемент системи більш високого порядку [8, с. 173].

Важливим моментом цього переліку властивостей є можливість механізації як руйнування системи при зниженні коефіцієнтів взаємодії елементів до нуля. Отже, поняття цілісності системи визначається через наявність зв'язності її елементів. Крім того, зв'язність елементів – це властивість системи, що формується в процесі її станов-

лення на етапі інтеграції диференційованих частин у ціле.

Так, І.С. Добронравова відзначає, що «зміст – є реальний процес розгортання підстави предмета, тобто його становлення. Тоді форма виявляється структурою, що стає і розвивається (складаються стійкі зв'язки елементів змісту). Тут зміст визначає форму. Форма виступає як результат самоформування предмета, вона не привноситься ззовні. Категорії “елемент” і “структура”, “частина” і “ціле”, “внутрішнє” і “зовнішнє” конкретизують діалектику змісту та форми в розвитку предмета. Джерелом розвитку служить суперечність, укладена в основі як початку розвитку. Відповідно до закону єдності і боротьби протилежностей відбувається роздвоєння єдиного, виникнення істотних розходжень – диференціація. Через механізм диференціації основа переходить у зміст як сукупність елементів. Диференціація елементів з необхідністю доповнюється інтеграцією їх у систему за рахунок виникнення стійких зв'язків між елементами. Таким чином, створюється оформлення змісту, виникають стійкі структури. Генетичне виведення елементів з основи, дія інтеграційних процесів кожного разу відбувається відповідно до логіки розгортання конкретної основи визначеного предмета» [2, с. 56].

Приведені вище визначення поняття “цілісності” Л. фон Берталанфі та І.С. Добронравової зумовлюють необхідність розгляду поняття “зв'язності”, тому що друге логічно впливає з першого.

Поняття зв'язності є найменш деталізованим у теорії систем. Намагаючись його формалізувати, більшість дослідників уникали дослідження його сутності, що приводить до формування системи.

Істотним інваріантом будь-якого визначення поняття системи є фіксація зв'язку, зв'язності елементів, що утворюють систему. Система є сукупністю взаємозалежних чи взаємодіючих елементів – це твердження в тій чи іншій формі входить до більшості визначень системи. Проте, існують великі розбіжності як у трактуванні природи зв'язків елементів системи, так і в характеристиці необхідної та достатньої для системи щільності мережі зв'язків її елементів. Чи має кожен елемент системи бути безпосередньо пов'язаним з кожним іншим елементом чи достатньо наявності деякої множини зв'язків елементів системи? Яка мінімальна щільність мережі зв'язків елементів, необхідна для того, щоб вони утворювали систему? На всі ці й аналогічні питання різні варіанти загальної теорії систем зазвичай не дають відповіді. У кращому випадку, так би мовити аксіоматично, констатується деякий тип зв'язності елементів системи, проте нескладний аналіз показує, що такі рішення відно-

сяться, як правило, до дуже обмежених класів систем [8, с. 120].

Класифікацію системоутворювальних зв'язків подав В.Н. Садовський [8, с. 120–134] і визначив сім критеріїв формування множиною елементів системи із заданою щільністю зв'язків. Проте, констатуючи наявність зв'язку між елементами як основний критерій їх взаємодії, В.Н. Садовський не враховує динаміки взаємодії елементів, що особливо важливо при визначенні зв'язку як такого. У динаміці зв'язності між елементами повинна характеризуватися, як мінімум, частотою та щільністю (тісністю) взаємодії.

Через те, що формування системи на основі забезпечення зв'язності її елементів більшою мірою характерне для соціальних, а не біологічних систем, у яких зв'язність елементів є предзаданою, концептуальний апарат соціології дає більше можливостей для інтерпретації цього поняття.

Механізм об'єднання людей у суспільство, їх здатності виступати як єдине ціле, розглянуто в соціології на основі критеріїв формування соціальної спільноти. Такими є: 1) цільова змінна; 2) культурно-регулятивна змінна (загальні норми і правила поведінки); 3) змінна солідарних соціальних дій, взаємодій [9, с. 276–278].

Процес виникнення соціальної системи на основі зв'язності її елементів детально розглянутий П.О. Сорокіним у праці “Система соціології” [10].

На початку своїх міркувань П.О. Сорокін формулює ряд питань: які умови змушують індивідів взаємодіяти? Чому вони притягаються один до одного, а не відштовхуються? Що пов'язує їх взаємно, прикріплює один до одного і змушує взаємодіяти, тобто утворювати колективні єдності? Іншими словами, зі сказаного природно впливають питання: 1) як утворюються колективні єдності, 2) як вони зберігаються, 3) як і коли вони знищуються, припиняють існувати. Питання про те, як утворюються колективні єдності, означає, в силу яких умов виникає взаємодія між двома чи великою кількістю індивідів. Вирішення останньої проблеми означає і вирішення першої.

Поняття взаємодії П.О. Сорокін визначає через поняття взаємного впливу: “Дедуктивно можна передбачати, що таких шуканих умов буде безліч. Для того, щоб виникла взаємодія між індивідами, потрібно тільки, щоб вони могли справляти однобічний чи двосторонній вплив один на одного. Такий вплив виникає насамперед при просторовій близькості індивідів. Отже, усі чинники чи умови, що викликають це просторове сусідство, *eo ipso* можуть бути чинниками виникнення колективної єдності.

По-друге, ми бачили, що взаємодія може відбуватися і при просторовому розділенні

індивідів. Необхідно лише, щоб між ними були провідники, які передавали б подразнення, що виходять від одних індивідів іншим. Звідси випливає, що всі умови, які викликають чи сприяють встановленню провідників взаємодії, можуть бути чинниками виникнення колективної єдності.

По-третє, за інших рівних умов, чим частіше індивіди будуть зустрічатися один з одним, тим імовірніше, що вони будуть вступати у взаємодію: справляти один на одного вплив і викликати відповідні реакції. Звідси випливає, що всі чинники, що сприяють цій частоті зустрічей і зіткнень людських одиниць, будуть чи можуть бути і чинниками, що викликають процеси взаємодії між ними, тобто утворення колективних єдностей” [10].

Зазначені положення дали П.О. Сорокіну змогу визначити, що і просторова близькість індивідів, і встановлення провідників взаємодії між ними, і частота зустрічей людей один з одним можуть бути викликаними умовами: 1) космічними (фізико-хімічними), 2) біологічними і 3) соціально-психічними.

У цілому ряд процесів взаємодії – колективних єдностей – виникали і виникають без будь-якої навмисної мети, без будь-якого свідомого та цілевизначеного прагнення, без будь-яких розумінь про користь, моральність чи вигідність об’єднання. Колективні єдності, покликані до життя космічними та біологічними умовами – тобто умовами невідомими, – є доказом помилковості тих теорій “походження суспільства”, які стверджують, що “суспільство завжди виникає цілеспрямовано, що воно завжди потребує належної волі людей, що для виникнення його необхідна свідомість, цільове об’єднання зусиль тощо. Ми бачили, що “суспільства” можуть виникати і без цих умов...

Таким чином, головними умовами, що викликають процеси спілкування людей один з одним, є умови, що впливають із самого співіснування людей. Тобто умови, де причини виникнення взаємодії виходять прямо і безпосередньо від людей як систем, що мають оригінальні сутнісні властивості. Такі умови, що мають зазвичай психічну природу, П.О. Сорокін назвав “соціально-психічними чинниками” виникнення взаємодії. У їх основі лежать потреби спілкування із собі подібними, потреби психічного обміну ідеями, почуттями, потреби настільки ж реальні, як і потреби біологічні [10]. Говорячи словами Дюркгейма, “особистість не в змозі одна задовольнити себе... Таким чином, створюється дуже сильне почуття стану залежності, у якому знаходиться особистість”. Ця залежність жене її до інших особистостей і змушує вступати у спілкування то тривале, то короткочасне. Таким чином, природа людини як потенційного елемента соціальної системи визначає необхідність взає-

модії із собі подібними, тобто необхідність формування соціальних зв’язків.

IV. Висновки

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що зв’язність елементів у соціальній системі визначається біосоціальною природою людини. З огляду на той факт, що зв’язність є необхідною умовою забезпечення цілісності системи, природу людини можна розуміти як системоутворювальний чинник для соціальних систем. При цьому констатація наявності соціальних взаємодій і зв’язності у соціальній системі потребує аналізу стійкості цих взаємодій, тому що вони, за своєю природою, є динамічними і можуть приводити як до формування стійких форм суспільного розвитку, так і до їх руйнування. З огляду на це, забезпечення цілісності держави як системи можливо за умови забезпечення зв’язності її елементів та компонентів. Тому управління зв’язністю є одним із завдань, що визначають ефективну дію державного механізму забезпечення національної безпеки.

Список використаної літератури

1. Цехмистро И.З. Холистическая философия науки : учеб. пособ. / И.З. Цехмистро. – Сумы : Университетская книга, 2002. – 364 с.
2. Добронравова И.С. Синергетика: становление нелинейного мышления / И.С. Добронравова. – К. : Лыбидь, 1990. – 152 с.
3. Цыгичко В.Н. Руководителю – о принятии решений / В.Н. Цыгичко. – М. : ИНФРА-М, 1996. – 272 с.
4. Берталанфи Л. Общая теория систем – критический обзор / Л. Берталанфи // Системные исследования : ежегодник. – М. : Наука, 1969. – С. 23–95.
5. Книгин А.Н. Цифровая библиотека по философии. Учение о категориях : учеб. пособ. для филос. факультета [Электронный ресурс] / А.Н. Книгин. – Томск : ТГУ, 2002. – Режим доступа: <http://ou.tsu.ru/hischool>.
6. Анфилов В.С. Системный анализ в управлении : учеб. пособ. / [В.С. Анфилов, А.А. Емельянов, А.А. Кукушкин; под ред. А.А. Емельянова]. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 368 с.
7. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. Садовский В.Н. Основания общей теории систем: логико-методологический анализ / В.Н. Садовский. – М. : Наука, 1974. – 261 с.
9. Общая социология : учеб. пособ. / под общ. ред. проф. А.Г. Эфендиева. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 654 с. – Серия “Высшее образование”.
10. Сорокин П.А. Система социологии / П.А. Сорокин. – М. : Астрель, 2008. – 1008 с.

Овчаренко В.А. Целостность социальной системы: исследование сущности понятия

В статье проведено исследование понятия "целостность" для социальных систем. Определено, что связность как необходимое условие обеспечения целостности социальных систем, определяется биосоциальной природой человека. При этом устойчивость социальных взаимодействий величина динамическая, что обуславливает целесообразность применения дополнительных усилий по обеспечению целостности конкретной социальной системы. Учитывая то, что обеспечение целостности государства как системы является основной функцией государственного управления, исследование сущности данного понятия имеет важное методологическое значение для разработки механизмов государственного управления, адекватных природе управляемого объекта.

Ключевые слова: целостность, связность, социальная система.

Ovcharenko V .The integrity of the social system: a study of the essence of the concept

In this paper a study of "integrity" for social systems. It was determined that the connection as a necessary condition for ensuring the integrity of social systems is determined by the biosocial nature of man. At the same resistance value of the dynamic social interactions, which leads to the feasibility of additional efforts to ensure the integrity of a particular social system. Given that the integrity of the state as the system is a core function of government, the study of the essence of this concept is of great methodological importance for the development of governance arrangements that are adequate to the nature of the managed object.

Key words: wholeness, connectedness, and social system.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

У статті досліджено вплив державного регулювання на структуру зайнятості населення та представлено шляхи досягнення ефективної структури зайнятості населення. Висвітлено питання політики зайнятості населення на етапі ринкової трансформації. Проаналізовано структуру зайнятості населення та механізми її регулювання.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, зайнятість населення, ринок праці, структура зайнятості.

I. Вступ

Проблема зайнятості населення бере початок з перших років незалежності України і сьогодні все більше загострюється. На кожному етапі відтворювального процесу існують певні пріоритети та інструменти, які впливають на якість життя та добробут населення. Можна зробити припущення, що вирішення цієї проблеми здійсниться при створенні нової соціально-економічної структури зайнятості та механізмів її регулювання.

Проблеми державного регулювання структури зайнятості населення досліджувались у працях провідних вітчизняних і зарубіжних учених, а саме: Б. Бандур, М. Білава, Д. Богиня, О. Бражко, В. Вальчук, В. Васильченко, Т. Галіцька, К. Зайцева, С. Злупко, С. Калініна, Т. Козарь, А. Маршалл, В. Міненко, Дж. Перрі, Д. Рікардо, М. Фелдстайн, Р. Холл і багато інших.

II. Постановка завдання

Проаналізувати структуру зайнятості населення та механізми її регулювання, надати перевагу використанню пасивної та активної політики зайнятості.

III. Результати

Державна політика зайнятості на етапі ринкової трансформації передбачає активізацію участі держави в регулюванні зайнятості населення. Державне регулювання структури зайнятості має бути спрямовано на ефективне використання економічного потенціалу регіону та на збалансування попиту і пропозиції робочої сили на ринку праці, забезпечення максимальної зайнятості населення, відповідного рівня розвитку продуктивних сил; узгодження трудових відносин; забезпечення прав і свобод людини; соціальне забезпечення та соціальний захист життя населення.

Державна політика структури зайнятості населення повинна сприяти оптимізації за-

йнятості всього економічного населення, а саме прямого й непрямого впливу на соціально-економічний розвиток суспільства. Вона має декілька рівнів: державний, регіональний і підприємницький.

Рівні державного та регіонального регулювання зайнятості населення наведено на рис.

Державне регулювання здійснюється мережею спеціальних державних установ для підтримання прийнятного рівня зайнятості, підвищення мобільності та створення нових робочих місць.

Зауважимо, що сьогодні проблеми ринку праці можуть бути вирішені лише при активному втручанні держави. Регулювання зайнятості на рівні держави справляє вплив на трудову діяльність населення.

У своїй праці О. Бражко висвітлює питання щодо регулювання ринку праці; створення правових, економічних та інституціональних умов для підвищення ефективності зайнятості населення, пропонує заходи державної політики, які мають покращити ефективність системи державного управління ринком праці та збільшити зайнятість населення [3].

У свою чергу, дослідниця Т. Козарь вважає, що проблема регулювання зайнятості знижує рівень життя більшості населення країни, збільшує кризові явища в економіці та стримує структурні перетворення, які перешкоджають створенню умов для стабілізації й економічного зростання, а тому потребує невідкладного вирішення [6, с. 7].

Серед зарубіжних учених цю проблему вивчали Д. Рікардо, А. Маршалл, зарубіжний підхід базується на невтручанні держави в регулювання процесів зайнятості населення, вважаючи її нормою ринкової економіки. Згідно із цією теорією, важелі ринкового регулювання спроможні підтримувати повну зайнятість, роблячи її неминучою. При цьому втручання держави може тільки

негативно вплинути на ефективне функціонування економіки [4, с. 455].

Згідно з визначенням, яке формують неокласики Дж. Перрі, М. Фелдстайн, Р. Холл, зайнятість розглядається як один з виробничих ресурсів, які розподіляються через ринок. Ринок праці, як і всі інші ринки, функціонує на базі умовної рівноваги, коли осно-

вним регулятором виступає ціна на робочу силу (заробітна плата). Вона (ціна) реалізується за потребами ринку, встановлюється автоматично, залежно від попиту та пропозиції, а безробіття, якщо і можливе, то тільки добровільне [5, с. 28–29].

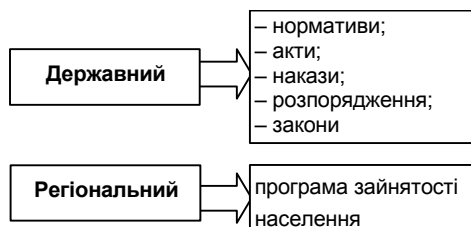


Рис. Рівні державного регулювання зайнятості населення

Структура зайнятості залежно від форм власності та господарювання має свої особливості, що полягають у статусі суб'єктів господарювання. Такими суб'єктами в Україні виступають: Міністерство праці та соціальної політики України, Державна служба зайнятості, профспілки, страйки, спілки підприємців і фермерів, та інші державні органи.

Для поліпшення стану зайнятості населення в Україні та її структури потрібно:

- сприяння перерозподілу робочої сили в державній структурі зайнятості відповідно до структурних змін в економіці держави;
- введення у структуру механізму гнучкої системи стимулів і засобів соціального характеру;
- формування кадрів для забезпечення ефективної структури зайнятості закладами, центрами, організаціями професійної підготовки незайнятого населення, підпорядкованими службам зайнятості.

Наголосимо, що за останнє десятиліття в структурі зайнятості населення та використанні робочої сили України відбулися кардинальні зміни, які негативно вплинули на тенденції розвитку ринку праці. Якщо розглядати трактування державного регулювання ринку праці, то можна сказати, що держава та її галузеві структури – це забезпечення максимальної зайнятості населення, забезпечення прав і свобод людини, соціальний захист, соціальне забезпечення та надання соціальних благ населенню. Державне регулювання ринку праці охоплює всі складові ринку праці: формування, розподіл, зайнятість, соціальне забезпечення, соціальний захист, і орієнтується на додержання об'єктивних законів і закономірностей розвитку суспільства.

Відповідно до Конституції України, суб'єкти управління спрямовують свою діяльність

на забезпечення й удосконалення всіх сфер життєдіяльності людини. Суб'єктами регулювання ринку праці є державні установи, посадові особи, які формують державну політику та справляють вплив на соціальні процеси та трудові відносини.

Об'єктами державного регулювання є процеси й умови функціонування та відтворення робочої сили, зайнятості населення, на які спрямовано організаційно-правову діяльність відповідних суб'єктів державних структур.

Правове забезпечення є основою для створення умов державного регулювання зайнятості. Документ, який відображає правове регулювання зайнятості населення та безробіття, – Закон України "Про зайнятість населення" [1] був прийнятий Верховною Радою УРСР 01.03.1991 р., його основу становлять норми, які регулюють соціальне забезпечення. Фактичне існування безробітних громадян в Україні офіційно було визначено на ринку праці 01.07.1991 р.

У законі України "Про зайнятість населення" йдеться про основні принципи державної політики в галузі сприяння зайнятості, забезпечення рівних можливостей всім громадянам України, підтримки трудової та підприємницької ініціативи громадян, творчої праці, забезпечення соціального захисту у сфері зайнятості, заохочення роботодавців до створення нових робочих місць.

Законодавче регулювання зайнятості передбачає розробку наукових досліджень структури економіки та прогнозування подальших змін робочої сили.

Відповідно до Закону України "Про зайнятість населення" в Україні сформувалась служба зайнятості, на яку покладалися прогнозування попиту та пропозиції на робочу силу, підготовка із зацікавленими організаціями територіальних програм зайнятості населення [1, с. 170].

- Головними функціями служби зайнятості є:
- аналіз ринку праці та інформування про нього;
 - трудове посередництво та сприяння у забезпеченні підприємств робочою силою, а громадян – робочими місцями;
 - регулювання ринку праці, яке здійснюється як через трудове посередництво, так і через реалізацію програм профорієнтації, а також сприяння;
 - допомога безробітним, яка включає в себе матеріальну підтримку;
 - реалізація державної політики зайнятості.

Державна служба зайнятості та органи державного управління здійснюють державне управління структурою зайнятості активним та пасивним способами.

Пасивна політика зайнятості, спрямована на виплату допомоги безробітним, негативно впливає на мотивацію до праці і таким чином сприяє ослабленню можливості працевлаштування незайнятих.

Що стосується активної політики, то вона спрямована на забезпечення роботою незайнятих активних громадян, в галузі зайнятості реалізується за допомогою програми зайнятості населення, яка передбачає низку активних заходів щодо розширення сфери праці.

В Україні функціонують такі центри зайнятості: державний, Кримський республіканський, обласні, районні та районні у містах.

Важливим законом України, який визначає правові основи регулювання соціального захисту безробітних є закон України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” від 18 січня 2001 р. [2]. У цьому законі йдеться про організаційні засади загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття як систему прав, обов’язків і гарантій, яка передбачає забезпечення матеріальних виплат застрахованим особам у разі безробіття з незалежних від них обставин. Але не тільки законодавчі акти регулюють зайнятість населення, ряд нормативних актів визначають механізми регулювання державних органів, відповідає-льних за ринок праці.

Державне регулювання зайнятості населення відбувається на основі наказу Міністерства праці та соціальної політики України “Про порядок надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової, її виплати до організації безробітними підприємницької діяльності” [2, с. 47]. У цьому документі йдеться про регулювання ринку праці за допомогою правового організаційного та економічного механізмів.

Таким чином, механізм регулювання зайнятості має бути гнучким та чітко реагувати на зміни в суспільстві, де живуть і працюють люди. Лише так реально можна забезпечити

мотиваційний механізм залучення працівників до продуктивності праці, який давав би змогу, з одного боку, забезпечити високу ефективність у народному господарстві, а з іншого – подолати вплив ряду негативних явищ у сфері зайнятості населення.

Державне регулювання ринку праці – це взаємозв’язок економічної політики держави та політики зайнятості, яка спрямована на регулювання умов трудового життя.

Як показало дослідження, регулювання трудових відносин в Україні потребує подальшого вдосконалення, яке пов’язане із законодавством у соціально-трудо-вій сфері, з нормативно-правовим відношенням суб’єктів соціально-трудо-вих відносин.

У нормативно-правовій базі України зазначається, що норми та положення, які регламентують трудові та соціально-економічні відносини, не повною мірою відповідають розвитку ринку в сучасних умовах.

Для вдосконалення нормативно-правової бази України у сфері ринку праці держава повинна сприяти зайнятості населення, адже в законі державне регулювання зайнятості населення має бути спрямоване на розвиток та розширення попиту на конкурентоспроможну робочу силу, що тісно пов’язано з політикою зайнятості, соціального захисту та забезпечення високої якості життя.

IV. Висновки

Розвиток зайнятості повинен здійснюватися на основі формування якісно нової, стійкої, динамічної та соціально-орієнтованої господарської системи.

Нормативно-правова база місцевого самоврядування на сьогодні перебуває у стані формування та потребує подальшого розроблення.

Як показала практика розвинутих країн, організовані та добре сплановані заходи активної політики можуть покращити структуру зайнятості.

Важливою проблемою формування нового якісного стану зайнятості є трудова мотивація. Слід враховувати, що ринкові відносини створюють лише передумови, але не гарантують нове ставлення до праці й досягнення її високих результатів. Світовий досвід підтверджує, що далеко не всяка ринкова економіка забезпечує високий рівень соціальної й економічної ефективності. В Україні в умовах глибокої та затяжної кризи на перше місце за силою впливу на трудову мотивацію виходить соціальне самопочуття громадян, під яким мають на увазі навіть не реальне покращання життя, а впевненість у правильності обраних шляхів реформування суспільства та соціального захисту з боку держави. Соціальний захист нерідко зводиться лише до підтримки знедолених людей, але справжній його зміст полягає в забезпеченні превентивних заходів з недопущення

зубожіння, безробіття, втрати здоров'я населенням.

У цілому слід сказати, що система соціального захисту громадян у трудовій сфері в Україні лише починає формуватися, її основи закладені Конституцією України, Законом України "Про зайнятість населення" та деякими іншими законодавчими актами, але попереду важлива робота з розробки та реалізації конкретних програм комплексної системи соціальної підтримки та захисту працівників.

Список використаної літератури

1. Про зайнятість населення : Закон України № 803-XII від 01.03.1991 р. // Вісник Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 170.
2. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України № 2213-III від 11.01.2001 р. // Вісник Верховної Ради України. – 2001. – № 11. – Ст. 47.
3. Бражко О.В. Реформування державної політики щодо регулювання ринку праці [Електронний ресурс] / О.В. Бражко. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr/du/2009_2/.../DU209_08.pdf.
4. Экономическая теория : учеб. для студ. вуз. обуч. по экон. напр. и спец. / под ред. А.И. Добрынина, Л.С. Тарасевича. – [3-е изд.]. – СПб. : Питер, 2000. – 544 с.
5. Старовойтова Л.И. Занятость населения и ее регулирование : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / Л.И. Старовойтова, Т.Ф. Золотарева. – М. : Академия, 2001. – 192 с.
6. Козарь Т.П. Державне регулювання зайнятості населення в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : Спеціальність 25.00.02 / Т.П. Козарь. – Запоріжжя, 2007. – 25 с.

Шостак С.В. Особенности государственной регуляции занятости населения

В статье исследовано влияние государственной регуляции на структуру занятости населения и представлены пути достижения эффективной структуры занятости населения. Отражен вопрос политики занятости населения на этапе рыночной трансформации. Проанализирована структура занятости населения и механизмы ее регуляции.

Ключевые слова: государственная политика, государственная регуляция, занятость населения, рынок труда, структура занятости.

Shostak S. Features of government control of employment of population

In the article investigational influence of government control on the structure of employment of population, and the ways of achievement of effective structure of employment of population are presented. The question of policy of employment of population is reflected on the stage of market transformation. The structure of employment of population and mechanisms of its adjusting is analysed.

Key words: public policy, government control, employment of population, labour-market, structure of employment.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей,
поданих до науково-виробничого журналу “Держава та регіони”

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

УДК;

Анотація українською, російською та англійською мовами (до 100 слів);

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів);

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується подана стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та засвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 грн за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ “Південний”

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони”.