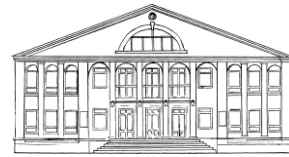


# Держава та регіони

Серія:  
Державне управління  
2009 р., № 2



## Науково-виробничий журнал

Голова редакційної ради: **В.Л. Корінєв**,  
доктор економічних наук, професор

### Головний редактор:

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

### Редакційна колегія:

**В.Л. Пілюшенко**, член-кореспондент НАН України  
**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  
**М.В. Гаман**, доктор наук з державного управління, професор  
**А.О. Дегтяр**, доктор наук з державного управління, професор  
**В.В. Дорофієнко**, доктор наук з державного управління, професор  
**М.Х. Корецький**, доктор наук з державного управління, професор  
**О.Я. Лазор**, доктор наук з державного управління, професор  
**В.М. Лобас**, доктор наук з державного управління, професор  
**А.В. Мерзляк**, 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  
**І.В. Розпутенко**, доктор наук з державного управління, професор  
**С.М. Серьогін**, доктор наук з державного управління, професор  
**В.О. Шамрай**, доктор наук з державного управління, професор  
**О.С. Шаптала**, доктор наук з державного управління, професор  
**Ю.П. Шаров**, доктор наук з державного управління, професор

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

Редактори: **А.О. Бессараб**, **Г.І. Гутман**, **С.А. Козиряцька**

### Технічне редагування

та комп'ютерна верстка: **Т.В. Безденежна**, **О.О. Івченко**  
Дизайн обкладинки: **Я.В. Зоська**

виходить щоквартально

Журнал включено до переліку фахових  
видань згідно з Додатком до постанови  
ВАС України від 04.07.2006 р. № 1-05/7

### 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 квітня 2009 р., протокол № 8**

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) 220-10-06, 63-99-73

Здано до набору 06.04.2009.

Підписано до друку 15.05.2009.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.  
Замовлення № 11-09Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі  
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2009

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| РОЗВИТОК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я .....                                                                                                            | 5  |
| <i>Авраменко Н.В.</i>                                                                                                                                          |    |
| ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ<br>СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ.....                                                                               | 10 |
| <i>Алексейчук В.В.</i>                                                                                                                                         |    |
| ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН:<br>ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ТА ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД .....                                                                    | 14 |
| <i>Ахмедова О.О.</i>                                                                                                                                           |    |
| ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ<br>СПІВРОБІТНИЦТВА КРАЇН ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ .....                                                                | 17 |
| <i>Бабець І.Г.</i>                                                                                                                                             |    |
| ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ<br>ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....                                                                      | 22 |
| <i>Безземельна Т.О., Сергеева Т.І.</i>                                                                                                                         |    |
| МІЖГАЛУЗЕВА СТРАТЕГІЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ<br>ОХОРОНОЮ ЕКОЛОГІЧНОГО СУСПІЛЬНОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ .....                                                    | 26 |
| <i>Білинська М.М.</i>                                                                                                                                          |    |
| РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНУ .....                                                                                                | 30 |
| <i>Болдусь М.В.</i>                                                                                                                                            |    |
| РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ<br>ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ .....                                                                                          | 35 |
| <i>Бражко О.В.</i>                                                                                                                                             |    |
| ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ<br>В ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ. ВИБІР КОНЦЕПЦІЇ .....                                                                  | 41 |
| <i>Гайдабрус А.О.</i>                                                                                                                                          |    |
| МІСЦЕ ТУРИСТИЧНОЇ ІНДУСТРІЇ УКРАЇНИ У СВІТІ.....                                                                                                               | 45 |
| <i>Гостева Н.П.</i>                                                                                                                                            |    |
| КАДРОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ .....                                                                                                      | 50 |
| <i>Думенко О.</i>                                                                                                                                              |    |
| ЗМІЦНЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ<br>НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ .....                                                                        | 55 |
| <i>Журба О.В.</i>                                                                                                                                              |    |
| НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ<br>НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ У ДЕРЖАВІ .....                                                                                | 59 |
| <i>Ільяшенко В.А.</i>                                                                                                                                          |    |
| НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ<br>ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ АДАПТИВНОСТІ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ .....                                                                | 66 |
| <i>Іорданов А.Є.</i>                                                                                                                                           |    |
| ТРАНСФОРМАЦІЯ РОЛІ РЕГІОНУ В СИСТЕМІ ЗОВНІШНІХ ВІДНОСИН<br>(УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ).....                                                                         | 70 |
| <i>Камаса М.В.</i>                                                                                                                                             |    |
| ОПТИМІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ<br>ІНФОРМАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ<br>РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА..... | 74 |
| <i>Кіянка І.Б., Кузнецов Е.В.</i>                                                                                                                              |    |
| ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ<br>ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ.....                                                                                | 80 |
| <i>Кобченко Л.С.</i>                                                                                                                                           |    |
| ТРАНСПОРТНА БЕЗПЕКА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:<br>ТЕОРЕТИЧНА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ .....                                                                         | 85 |
| <i>Ковальов В.Г.</i>                                                                                                                                           |    |
| ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ<br>ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ.....                                                                                    | 92 |
| <i>Ковтунова О.М.</i>                                                                                                                                          |    |

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| РОЗВИТОК СИСТЕМИ ОСВІТИ УКРАЇНИ<br>НА РИНКУ МІЖНАРОДНИХ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ .....                                                          | 95  |
| <i>Козарь Т.П.</i>                                                                                                                     |     |
| МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО СТИМУЛЮВАННЯ<br>РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ.....                                                               | 100 |
| <i>Колосюк А.А.</i>                                                                                                                    |     |
| МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ<br>РОЗВИТКОМ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА<br>(НА ПРИКЛАДІ ФОРМУВАННЯ РИНКУ ТЕПЛОВОЇ ЕНЕРГІЇ)..... | 106 |
| <i>Логвиненко В.І.</i>                                                                                                                 |     |
| ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ<br>ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ.....                                                 | 109 |
| <i>Макаренко П.М.</i>                                                                                                                  |     |
| РОЗВИТОК СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ .....                                                                                    | 113 |
| <i>Меленюк В.О.</i>                                                                                                                    |     |
| ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ<br>ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ .....                                                 | 118 |
| <i>Монаєнко А.О.</i>                                                                                                                   |     |
| РИНОК ЖИТЛА: ВИЗНАЧЕННЯ, ОСОБЛИВОСТІ<br>ТА РОЛЬ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ КРАЇНИ.....                                          | 122 |
| <i>Олійник Н.І.</i>                                                                                                                    |     |
| РЕАЛІЗАЦІЯ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ .....                                                                                | 126 |
| <i>Онищенко О.А.</i>                                                                                                                   |     |
| ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД (КОНТРОЛЬ) ОРГАНІВ ДКРС<br>У СФЕРІ ЗАКУПІВЕЛЬ .....                                                                   | 129 |
| <i>Підмогильний О.О.</i>                                                                                                               |     |
| ТЕХНОЛОГІЗАЦІЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ<br>РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....                                        | 134 |
| <i>Погрібняк М.А.</i>                                                                                                                  |     |
| ПРОБЛЕМА ЗМІНИ УПРАВЛІНСЬКИХ ЕЛІТ:<br>ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД .....                                                            | 142 |
| <i>Попадюк Н.І.</i>                                                                                                                    |     |
| ПЕРСПЕКТИВНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ<br>ТА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ .....                                      | 147 |
| <i>Псарьов Г.Ю.</i>                                                                                                                    |     |
| ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОНІТОРИНГУ<br>ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЯКОСТІ ОРГАНУ ВЛАДИ.....                                  | 155 |
| <i>Пушкарьова Н.О.</i>                                                                                                                 |     |
| ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ МІЖНАРОДНИХ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВИХ СИЛ<br>ПРИ ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ .....                           | 158 |
| <i>Радиш Я.Ф.</i>                                                                                                                      |     |
| ТИПОЛОГІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ РЕЖИМІВ<br>ЯК СИСТЕМИ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН: СУЧАСНІ ПІДХОДИ .....                                   | 161 |
| <i>Радченко О.В.</i>                                                                                                                   |     |
| ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я .....                                                                                     | 166 |
| <i>Рожкова І.В., Рожков Г.С.</i>                                                                                                       |     |
| ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ<br>У СФЕРІ ЦЕРКОВНО-РЕЛІГІЙНИХ ВІДНОСИН .....                                              | 171 |
| <i>Рябко І.В.</i>                                                                                                                      |     |
| ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ<br>У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ .....                                                     | 175 |
| <i>Халецька А.А.</i>                                                                                                                   |     |
| ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СЛУЖБОЮ ФРАНЦІЇ.....                                                                          | 180 |
| <i>Ченцов В.В.</i>                                                                                                                     |     |
| ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ<br>ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИМИ ПРОЦЕСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ .....                               | 184 |
| <i>Червеняк А.О.</i>                                                                                                                   |     |

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ Й УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ<br>ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ ..... | 188 |
| <i>Шарій Г.І.</i>                                                                                                |     |
| МОТИВАЦІЙНА ОСНОВА УПРАВЛІННЯ<br>В КРЕДИТНО-МОДУЛЬНІЙ СИСТЕМІ НАВЧАННЯ. ....                                     | 192 |
| <i>Шилова В.І.</i>                                                                                               |     |
| ПОНЯТТЯ Й ЕФЕКТИВНІ МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ<br>МІЖНАРОДНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ .....                        | 194 |
| <i>Шупік Б.В.</i>                                                                                                |     |

## НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА РЕГИОНАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ:<br>ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И АЗЕРБАЙДЖАНА ..... | 200 |
| <i>Гусейнова Хатира Маилк, Али Акберли</i>                                                      |     |

УДК 351.773:353

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я

**Авраменко Н.В.**кандидат медичних наук, доцент  
Запорізький національний медичний університет**Annotation**

The author examines the evolution of the control of health and feature of its reorganization a guard system in different times of epoch in the article.

**Анотація**

Розглянуто еволюцію системи управління охороною здоров'я та особливості її реорганізації в різні часи.

**Ключові слова**

Управління, розвиток, охорона здоров'я, медична допомога, населення, держава, трансформаційні перетворення, органи державного управління.

**I. Вступ**

Спрямованість теорії та практики державного управління на реформування сфери охорони здоров'я в Україні зумовлює оновлення механізмів державного управління на регіональному рівні, що потребує опрацювання та впровадження більш досконалого організаційно-економічного механізму, який би концентрував зусилля органів місцевої виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, ділових кіл та громадськості на вирішенні суперечностей та усуненні невідповідностей між фактичними потребами населення в медичній допомозі та послугах і реальними можливостями системи охорони здоров'я щодо якісного задоволення цих потреб в умовах трансформаційних перетворень.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – розглянути еволюцію системи управління охороною здоров'я в Україні.

**III. Результати**

Розвиток медицини як науки та галузі народного господарства, зміни засад та принципів організації медичного обслуговування населення, економічні відносини у сфері охорони здоров'я нерозривно пов'язані з перебігом процесів державотворення. Повноцінна історія управління та організаційних структур, розвитку моделей охорони здоров'я та їх господарської діяльності ще не написана. У працях з історії медицини, які виходили у світ протягом багатьох років і серед яких є велика кількість першокласних досліджень, питанням розвитку організації управління та діяльності охорони здоров'я як галузі господарства приділялась дуже незначна увага, хоча висвіт-

лення в них розвитку історії медичної науки та професійних аспектів і досягнень у діяльності лікарів подавалося на тлі конкретних історичних періодів [3].

Поглядів щодо взаємозв'язку розвитку науки і практики управління охороною здоров'я із конкретним етапом еволюції держави та її будівництва дотримуються такі вітчизняні вчені та фахівці з організації та управління охороною здоров'я, як В.Г. Бідний, Ю.В. Вороненко, О.М. Голяченко, Є.М. Захарченко, Б.П. Криштопа, В.Ф. Москаленко, Л.А. Пиріг, Я.Ф. Радиш та інші.

Я.Ф. Радиш наголошує на необхідності перегляду найважливіших аспектів досвіду формування державницького підходу до управління сферою охорони здоров'я українських лікарів у минулому. Історична спадщина наших лікарів може бути корисною в пошуку механізмів підвищення рівня сучасного стану галузі, а також стати важливим джерелом для побудови нової моделі системи державного управління охороною здоров'я [5].

Як відзначає В.З. Кучеренко, формування ранніх моделей вітчизняної охорони здоров'я, що відповідали певним історичним реаліям розвитку суспільства, проходило не у цивілізаційному вакуумі, а в умовах взаємозв'язку із географічно та ідеологічно близькими країнами та народами. З цих суміжних територій на землі наших предків надходили знання про професійні навички, а також практичний досвід щодо організаційних та економічних засад надання медичної допомоги та послуг. Уявляється, що основною організаційною формою медичного обслуговування тих часів була приватна платна медична практика. Саме з Візантійської імперії, що була в ті часи однією з наймогутніших держав світу та мала неабиякий досвід в організації лікарень міського та монастирського типу, перші відповідні організаційні та практичні засади щодо медичної справи перейшли до тодішніх княжих держав IX–X ст., а потім ці тенденції посилюлися у зв'язку із християнізацією Русі в XI ст. За часів Київської Русі приватна медична практика була захищена законом, передбачався і захист прав пацієнта шляхом стягнення з лікаря штрафів тих чи інших розмірів. У XII ст. у становленні системи охорони здоров'я досить виразними стають регіона-

льні особливості, пов'язані з посиленням тенденцій децентралізації влади та феодалної роздробленості. На той час продовжували існувати платна приватна медична практика та переважно безоплатна монастирська медицина [7].

Монгольська навала XIII ст. справила значний негативний вплив на розвиток держави в цілому, спричинила колосальні людські та матеріальні втрати і стала чинником значного відставання вітчизняної охорони здоров'я від загальноєвропейських надбань.

Проте саме за часів Галицько-Волинської держави (XIII–XIV ст.) спостерігається розвиток місцевого самоврядування, упровадження у містах магдебурзького права, введення пільг для цехів та ремісників. Лікарі та аптекарі, які займалися платною приватною практикою і виготовленням та реалізацією ліків, входили до відповідних цехових об'єднань, що мали певну вагу при взаємодії із владними органами. Цей період становлення вітчизняної охорони здоров'я на професійно-корпоративних засадах відзначається обміном та використанням досвіду впровадження сучасних медичних технологій діагностики та лікування хворих, який надходив і з Європи та Азії [5].

У XIV ст. з Азії на Європу одна за одною насувалися спустошувальні хвилі епідемій інфекційних захворювань. Необхідність у зв'язку з цим забезпечення та проведення владою відповідних заходів щодо профілактики та запобігання епідемічним хворобам стала одним із чинників залучення до процесів державного управління окремих лікарів, зростання їх громадського впливу, вироблення владою з урахуванням рекомендацій лікарів конкретних управлінських рішень. Як приклади можна навести будівництво в деяких містах кам'яних бруківок, водопроводів та систем водовідведення, розвиток пралень, створення митно-санітарної та карантинної служб [7].

Я.Ф. Радиш відзначає серед вітчизняних дипломованих лікарів XV–XVI ст., які поряд з медичною практикою успішно займалися і державними справами, першого українського доктора філософії і доктора медицини Юрія (Георгія) Дрогобича-Котермака (1450–1494 рр.), відомого діяча православної церкви та просвіти тих часів, засновника Києво-Могилянської академії митрополита Петра Могили (1596–1647 рр.), Єпіфанія Славенцького (?–1675 р.) [5].

Подальший аналіз еволюції управління охороною здоров'я свідчить, що центральним органом виконавчої влади, який сформувався наприкінці XVI ст. для управління справами охорони здоров'я і діяв до початку XVIII ст., був Аптекарський приказ. Він контролював діяльність усіх осіб, які працювали у медичній сфері, сприяв створенню мережі

аптек та перших державних безоплатних лікарень, забезпечував ліками представників влади, займався платним медикаментозним забезпеченням населення. Фінансування цього органу управління та підпорядкованих йому державних медичних закладів здійснювалося за рахунок безпосередніх натуральних надходжень матеріальних цінностей та коштів від інших приказів (органів виконавчої влади) [7].

Більш суттєві кроки в становленні управління медичною справою в Україні припадають на XVIII ст. Його початок ознаменувався подальшим посиленням централізації та створенням нового апарату державного управління охороною здоров'я із формуванням бюрократичної системи. Центральним державним органом управління медичною справою (суб'єктом управління), який прийшов на зміну Аптекарському приказу, стала Медична канцелярія (1707 р.), згодом перетворена у Медичну колегію (1721 р.). Об'єкти управління – лікарі, аптеки, лікарні, госпіталі та госпітальні школи (навчальні заклади), що утримувалися на державні кошти, безпосередньо підпорядковувалися Медичній колегії. Починала розвиватися мережа державних медичних закладів, зміцнювались переважно державні організаційні та економічні механізми діяльності охорони здоров'я. Фінансування витрат на утримання органу управління та закладів здійснювалось з державної казни. До середини XVIII ст. управління медичною справою в Росії являло собою централізоване керівництво державними медичними закладами, кількість яких ще не була значною. Привертає увагу видання у травні 1737 р. Указу Медичної колегії щодо надання державними лікарями безоплатної медичної допомоги бідним. Водночас у ті часи почався швидкий розвиток платної приватної медицини. Цей сектор охопив переважно великі міста та забезпечував медичну допомогу серед заможної частини населення [6].

Нову форму управління – адміністративно-територіальну – започаткував розподіл Російської держави на губернії (1755 р.). Лише у містах, у тому числі й в Україні, були засновані перші місцеві державні органи управління медичною справою – Прикази громадської опіки. Цим органам підпорядковувались аптеки, міські безоплатні лікарні для цивільних, а також богодільні, притулки для сиріт і психічно хворих, тобто заклади для надання медичної допомоги верствам населення з обмеженими можливостями.

Це нововведення свідчить про прихід влади до розуміння щодо необхідності створення спеціальних органів управління охороною здоров'я на місцях. Воно стало початком децентралізації державного управління цією сферою.

Проте вже через 10 років загальне управління приказною медициною перейшло до повноважень обер-поліцмейстерів, що позбавило медичних працівників будь-яких адміністративних прав. З того часу нагляд поліції за медичною справою тією чи іншою мірою зберігався до 1917 р. Кінець XVIII ст. ознаменувався подальшим прогресом децентралізації управління медичною справою – створенням на місцях губернських лікарських управ (1797 р.) як регіональних державних органів управління, яким Медична колегія як орган центральної державної влади делегувала функції безпосереднього оперативного управління медичною частиною (цивільною і військовою) в межах губернії, тобто територіальний підхід до управління був посилений [6].

Дослідження цих перетворень переконливо свідчить про значення децентралізації в державному управлінні охороною здоров'я, до якого дійшли владні органи й у той час.

Як зазначає Б.П. Криштопа, вказане почало початок новому в Росії та Україні адміністративно-відомчому принципу управління охороною здоров'я, заклало підвалини становлення системи управління медичною справою на регіональному рівні. Однак у Волинській, Київській і Подільській губерніях поряд із лікарськими управами до 1911 р. існували і згадані вище Прикази громадської опіки, що призводило до двовладдя в державному управлінні охороною здоров'я на регіональному рівні і свідчило про відсутність єдиної його системи. Реформа управління медичною справою кінця XVIII ст. призвела і до реорганізації самої Медичної колегії, яка у своєму безпосередньому підпорядкуванні залишила лише заклади загальноросійського державного значення: госпітальні школи, провідні госпіталі, стаціонарні аптеки. Початок XIX ст. ознаменувався проведенням у Росії державної реформи центральних органів управління: скасування колегій і введенням у 1802 р. нової, на європейський зразок форми державного галузевого управління – міністерств. Однак, ліквідувавши у кінці 1804 р. Медичну колегію, влада не створила відповідного міністерства, а управління медичною справою було передано одному з підрозділів Міністерства внутрішніх справ – Експедиції державної медичної управи, що призвело до зниження його рівня управління порівняно з колишньою самостійною колегією [4].

Як зазначає Я.Ф. Радиш, подальші реформи державного управління охороною здоров'я супроводжувались розподілом системи на цивільну та військову (1805 р.), частковою децентралізацією на рівні регіону – підпорядкуванням лікарських управ безпосередньо губернаторам (1812 р.), деякою централізацією – реорганізацією Експедиції

державної медичної управи у вищий орган управління – Медичний департамент Міністерства внутрішніх справ (1829 р.), який проіснував майже століття, до 1917 р. результатом проведених реорганізацій стало поступове набуття лікарськими управами поліцейсько-бюрократичного характеру [5].

Одним із наслідків земської реформи другої половини XIX ст. в Росії та в Україні стало передання влади на місцях новим органам самоврядування – губернським і повітовим земствам, тобто надання певної автономії в управлінні при збереженні необмеженої влади правлячої верхівки. Земство заклало в Україні основи якісно нової організації медичної допомоги – земської медицини, яка являла собою систему медико-санітарного обслуговування сільського населення на основі самоврядування. Земська медицина потребувала формування нових органів управління охороною здоров'я, які відповідали б її новим завданням. Їх функціональне визначення та структура будувались відповідно до "Положень про губернські і повітові земські заклади" (1864 р.), у результаті чого медичні заклади опинилися у подвійному підпорядкуванні: за напрямом діяльності – місцевим (губернським і повітовим) земським зібранням як вищим органам влади, а в адміністративно-господарчому плані – земським управам як виконавчим органам. Суттєву роль в управлінні земською медициною, особливо на початковій його стадії, відігравали повітові та губернські санітарні (медичні) ради, а також з'їзди лікарів як колективні дорадчі органи. На діяльність земської медицини справляли вплив губернські санітарно-статистичні бюро та губернські і повітові з'їзди лікарів. Завершеною такою системою управління все ж таки визнати не можна, оскільки земства як органи місцевого самоврядування існували лише на рівні губерній та повітів при відсутності у волостях, а найголовніше – не мали представництва на державному рівні. Оскільки влада не делегувала земствам свободи і самостійності, їх управлінські рішення вимагали додаткового затвердження губернатором або Міністром внутрішніх справ і могли бути легко скасованими [4; 6; 7].

Проте в умовах земства вперше з'явилися усі необхідні з сучасного погляду елементи системи управління: суб'єкт управління (губернські і повітові земські зібрання, губернські і повітові земські управи) та об'єкт управління (мережа лікувальних, санітарних та інших земських закладів). Земська реформа сприяла також і формуванню системи міського самоуправління. Згідно з "Городским положением" (1870 р.) були створені міські Думи – виборні органи громадського управління та міські управи – виконавчі органи, що отримували на зразок земств порівняно широку самостійність у

вирішенні місцевих питань, у тому числі щодо питань охорони здоров'я населення. З такою системою управління охороною здоров'я Східна Україна прийшла до жовтневого перевороту в Росії 1917 р.

Медицина справа в Західній Україні століттями підпорядковувалась законам Речі Посполитої та Австро-Угорської імперії. При цьому розвиток управління охороною здоров'я в Галичині послідовно пройшов шлях від управної форми (1772 р.) і керівництва Львівською медичною школою ("Колегіум медикум", 1773 р.), з подальшим посиленням централізації через запровадження у Львові в різні роки австро-угорським урядом Санітарної (медичної) комісії (1773 р.), Медичної колегії (1776 р.), Медичної комісії (1784 р.) і до централізованого управління цією сферою відповідним департаментом Міністерства внутрішніх справ Австро-Угорської імперії (1870 р.) та створення Крайової ради здоров'я. На Буковині перший орган управління медичною справою з'явився на 100 років пізніше, ніж у Галичині. Ним стала створена у 1871 р. в Чернівцях Буковинська крайова санітарна рада, яка існувала до 1919 р. [4; 6].

Таким чином, наведені дані свідчать про значні розбіжності в державному управлінні охороною здоров'я в Східній і у Західній Україні як за часом його встановлення, так і за організаційними формами органів управління, що основною мірою зумовлено особливостями устрою панівних на цих територіях держав.

Вважаємо за доцільне також звернутись до досвіду організації управління охороною здоров'я в Україні у період 1917–1919 рр.

Як свідчать літературні джерела, формування органів державного управління охороною здоров'я у цей період мало свої особливості, зумовлені, передусім, військово-політичною ситуацією. Україна перетворилась на арену громадянської війни та іноземної інтервенції. Влада неодноразово переходила від однієї суспільно-політичної сили до іншої, що не сприяло розвитку національної державної системи охорони здоров'я. За часів існування Української Народної Республіки (листопад 1917 р. – квітень 1918 р.) управління охороною здоров'я здійснював окремий Медичний департамент у складі Міністерства внутрішніх справ; така організація дісталася на деякий час Україні у спадок від колишньої Російської імперії. В Українській гетьманській державі (квітень 1918 р. – грудень 1918 р.) було вже створене окреме Міністерство охорони здоров'я та соціальної опіки як орган центральної виконавчої влади для управління галуззю. До його складу входили департаменти (медичний, санітарний, загальний) та відділення (освіти, інформаційно-видавниче, судової експертизи, санітарно-технічне, демобілізаційне).

На місцях уряд гетьмана П. Скоропадського пішов шляхом відновлення діяльності міських управ із галузевими відділами, губернських та повітових земських управ. Під час Української Народної Республіки (II) (грудень 1918 р. – 1920 р.) зазначена централізована організаційна структура державного управління охороною здоров'я була в основному збережена. Протягом 1919 р. міністр охорони здоров'я та соціальної опіки одночасно обіймав посаду заступника голови Ради народних міністрів, що сприяло вирішенню питань взаємодії та координації діяльності з іншими міністерствами та органами управління в складних умовах напруженої внутрішньої ситуації в державі, величезної міграції та соціальних проблем населення, різкого зростання інфекційної захворюваності, дефіциту лікарських засобів. Після утворення у листопаді 1918 р. Західно-Української Народної Республіки, серед членів її уряду – Державного Секретаріату був і державний секретар здоров'я [2].

Як доводить аналіз, кожен з урядів України періоду української державності початку XX ст. намагався по-своєму розв'язувати проблеми управління охороною здоров'я, але в умовах короткочасного їх перебування при владі, значних руйнувань медико-санітарної мережі та епідемій вони обмежувались переважно черговими змінами назв централізованого органу управління, а також незначними реформами, які в умовах громадянської війни не могли досягти мети.

Формування централізованого органу управління охороною здоров'я в Україні радянського періоду започатковане створенням при Тимчасовому робітничо-селянському уряді України відділу охорони здоров'я (січень 1919 р.), реорганізованому в лютому того ж року за прикладом Російської федерації у Народний комісаріат охорони здоров'я, який своїм розпорядженням тоді ж скасував старі форми лікарського управління. У березні 1919 р. Рада народних комісарів України своєю постановою організувала місцеві відділи охорони здоров'я на рівні губерній та повітів, що створило організаційні засади системи державного управління охороною здоров'я на центральному та територіальному рівнях. При цьому без місцевого органу управління залишався район, що свідчило про відсутність на той час цілісної системи управління охороною здоров'я, зокрема, у сільській місцевості [4; 6].

Проведення у 1922–1925 рр. в Україні адміністративно-територіальної реформи почалося для системи управління охороною здоров'я двома важливими заходами: визнанням у 1923 р. району як адміністративно-територіальної одиниці, що стало переломним у цільовому формуванні системи управління сільською охороною здоров'я на цьому



рівні, введенням при райвиконкомах посади уповноваженого губернського відділу охорони здоров'я; прийняттям у 1925 р. нового урядового "Положення про місцеві органи Народного комісаріату охорони здоров'я", згідно з яким замість губернських і повітових відділів встановлювались окружні, міські і районні інспектури охорони здоров'я, яким передавались низові адміністративно-господарські функції. Район на чолі із райздоровінспектором вперше ставав самостійною ланкою управління сільською охороною здоров'я, що було прогресивним підходом і реалізовувало принципи децентралізації та регіоналізації в управлінні цією сферою.

Друга половина і кінець 20-х рр. XX ст. ознаменувались новими підходами уряду колишнього СРСР до ведення народного господарства та управління ним – переходом на п'ятирічні плани розвитку, виконання яких надалі досягалось виключно вольовим, директивним методом управління. Цим було закладено основи адміністративно-командної системи управління, які повністю ліквідували паростки управління державою з наукових позицій, що були наявними у середині 20-х рр. [1].

Наступні адміністративно-територіальні реформи в Україні призвели до скасування у 1930 р. округів та її розподілу на області з реорганізацією окружних відділів охорони здоров'я в обласні. Райздоровінспектури були реорганізовані у райздороввідділи (1933 р.). Перші післявоєнні роки для управління системою охорони здоров'я України позначились реорганізацією Народного комісаріату охорони здоров'я у Міністерство охорони здоров'я (1946 р.) при збереженні на місцях довоєнної структури органів управління. На початку другої половини XX ст. була суттєво реорганізована система державного управління сільською медициною: у 1957 р. райздороввідділи були ліквідовані, а їх функції керівництва системою охорони здоров'я на рівні району в області передані головному лікарю центральної районної лікарні. За своїми функціями центральні районні лікарні перетворювались не тільки в осередки спеціалізованої медичної допомоги мешканцям цієї території, що було позитивним чинником в забезпеченні населення району спеціалізованими видами допомоги, але й ставали центрами стратегічного й оперативного управління всіма лікувально-профілактичними закладами району [1].

Зазначений перерозподіл функцій на рівні районів області від органу місцевої виконавчої влади, яким був на той час райздороввідділ, до медичного закладу (центральної районної лікарні) на той час вважався прогресивним і перспективним. Як відзначають В.Г. Бідний, Ю.В. Вороненко, Б.П. Криштопа,

В.Ф. Москаленко, загальнодержавна система управління охороною здоров'я (міністерство, обласне управління, центральна районна лікарня, медичний заклад) залишалась адміністративно-командною. Це та система управління з її модифікаціями останніх років періоду "застою" в колишньому СРСР, яка дісталась незалежній Україні й стала однією з причин кризи в охороні здоров'я і яку потрібно не реформувати, а створити замість неї якісно нову відповідно до вимог ринку і досягнень світового менеджменту [4; 6; 7].

У містах, у тому числі й у великих, органом державного управління залишався міський відділ охорони здоров'я, який підпорядковувався як виконавчому комітету міської ради народних депутатів, так і обласному відділу (а з 1992 р. – управлінню) охорони здоров'я. Це певною мірою призводило до виникнення труднощів в управлінні, хоча в умовах адміністративно-командної системи і відсутності реального місцевого самоврядування міськвиконком був повністю підпорядкований обласному рівню влади.

Що стосується рівня району у місті, то доцільно відзначити, що на підставі прикладу організації управління в сільській місцевості тут наприкінці 80-х рр. XX ст. здійснювались спроби замінити районні відділи охорони здоров'я (які були підрозділами райвиконкомів) на центральні районні лікарні, як у районах області, проте практика повсякденного життя довела, що в умовах міста, а особливо великого, заклади такого типу не забезпечували ефективного управління розгалуженою та інтегрованою між собою й з іншими районами міста мережею. Крім того, центральні районні лікарні у великому місті не мали всього набору видів спеціалізованої медичної допомоги, як центральні районні лікарні у сільських районах, та не були з цієї причини досить самодостатніми.

Слід зазначити, що серед вітчизняних організаторів охорони здоров'я і зараз є досить багато прихильників збереження центральних районних лікарень у районах області як органів управління.

За умов, коли всі без винятку заклади охорони здоров'я були лише державними та фінансувались за рахунок коштів державного бюджету, формування бюджету здійснювалося згори, вказана організаційна структура державного управління галуззю досить ефективно виконувала свої функції на адміністративно-командних засадах. В умовах перебудови українського суспільства та проведення адміністративної реформи, незважаючи на розвиток науки державного управління, ситуація в управлінні охороною здоров'я на рівні сільського району не змінилася і характеризується невідповідністю суб'єктно-об'єктних відносин в

## Держава та регіони

управлінському процесі та диспропорціями у розвитку суб'єкта та об'єкта управління.

Є доцільним звернути також увагу на досить цікаву спробу реорганізувати свого часу центральні районні лікарні та районні відділи охорони здоров'я в умовах великих міст у територіальні медичні об'єднання.

Така реорганізація була здійснена в багатьох містах колишнього Радянського Союзу, а потім і України в кінці 80-х – на початку 90-х рр. XX ст. у зв'язку з проведенням експериментів із впровадження нового господарського механізму. Територіальне медичне об'єднання повинно було виступати як сторона, що об'єднувала та виражала інтереси медичних закладів району при укладанні угод та договорів на надання медичної допомоги та медичних послуг тим чи іншим контингентам населення (організованим колективам, працівникам промислових підприємств, інших господарств тощо) на умовах госпрозрахунку та самофінансування [1].

Однак фінансові механізми та реалії економічного життя в умовах перехідного періоду не могли забезпечити повне фінансове утримання численних медичних закладів лише за рахунок надходжень коштів промислових підприємств та інших суб'єктів господарювання. В організаційному ж плані створення територіальних медичних об'єднань, які самі теж були великими лікарнями або об'єднаннями поліклініки та лікарні, повторювало створення центральних районних лікарень в умовах адміністративно-командної системи. Проте за роки існування незалежної України, у період становлення та розвитку місцевого самоврядування і його фінансової бази – місцевих бюджетів система управління на районному в містах рівні через територіальні медичні об'єднання не тільки не була ефективною в організаційному плані, але й справляла негативний вплив на функціонування та розвиток закладів охорони здоров'я, що входили до складу районної мережі та були підпорядковані територіальному медичному об'єднанню як органу управління.

### IV. Висновки

Дослідження історичної еволюції організації системи управління охороною здоров'я

в Україні свідчить про велику складність як керованої, так і керівної підсистем, значні особливості суб'єктно-об'єктних відносин у цій сфері, підтверджує прагнення владних інституцій протягом тривалого історичного періоду як до розвитку та посилення централізації в управлінні охороною здоров'я, так і до розуміння владою необхідності децентралізації, удосконалення управління охороною здоров'я на територіальному рівні. Останні тенденції, як свідчить проведений аналіз, посилюються на тлі становлення та розвитку місцевого самоврядування.

### Література

1. Бідний В.Г. Проблеми і шляхи розвитку медичної допомоги в Україні / В.Г. Бідний. – К. : Задруга, 2001. – 160 с.
2. Гладун З.С. Державне управління в галузі охорони здоров'я / З.С. Гладун. – Тернопіль : Укрмедкнига, 1999. – 312 с.
3. Захарченко Є.М. Реформування системи охорони здоров'я: історичний досвід, чинники середовища, вибір стратегій / Є.М. Захарченко // Проблеми формування регіональної політики в галузі охорони здоров'я : матеріали наукової конференції / [за ред. В.О. Колоденка]. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – Ч. 2. – С. 78–83.
4. Крыштопа Б.П. Менеджер в здравоохранении / Б.П. Крыштопа, И.М. Андреева. – К., 1995. – 181 с.
5. Радиш Я.Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування / Я.Ф. Радиш ; [передмова і заг. ред. проф. Н.Р. Нижни]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 360 с.
6. Соціальна медицина та організація охорони здоров'я / [під заг. ред. Ю.В. Вороненка, В.Ф. Москаленка]. – Тернопіль : Укрмедкнига, 2000. – 680 с.
7. Экономика здравоохранения : учебное пособие / [под ред. проф. В.З. Кучеренко]. – М., 1996. – 144 с.

УДК 331.101.26

## ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

**Алексейчук В.В.**

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

### Annotation

In the articles found out approaches are in relation to modern directions of forming and development of the system of socially labour partnership in Ukraine.

### Анотація

З'ясовано підходи до сучасних напрямів формування та розвитку системи соціально-трудоного партнерства в Україні.

**Ключові слова**

Державне регулювання, соціально-трудова відносини, соціальне партнерство.

**I. Вступ**

Важливим фактором і передумовою поширення та розвитку соціального партнерства є проголошення і конституційне оформлення ідеї створення соціальної держави. Після Другої світової війни у конституціях багатьох західних країн сформульовані завдання побудови соціальної держави. У ст. 1 Конституції 1996 р. Україна проголошена як "суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава" [1]. Однак, звичайно, це проголошення означає не реальний факт, а визначення пріоритетних шляхів розбудови української держави.

Формування соціальної держави неможливе без ефективної взаємодії органів державної влади з об'єднаннями й організаціями, які представляють соціально-економічні й політичні інтереси різних груп населення, передусім таких визначальних в економічному аспекті груп, як наймані працівники і роботодавці. Для становлення та розвитку соціально орієнтованої ринкової економіки важливим є формування саме української національної моделі соціальної взаємодії. Потужним суспільно-політичним чинником становлення в Україні соціальної держави має стати усвідомлення й практична реалізація державною владою, об'єднаннями роботодавців, найманими працівниками, суспільством у цілому основних принципів соціального партнерства.

Питанням формування та розвитку системи соціально-трудового партнерства в Україні приділяли увагу Ю. Зайцев, А. Базилук, В. Жуков, В. Скуратівський, М. Бутко, М. Мурашко, В. Гуляєв та ін.

Проте соціально-економічні засади та напрями вдосконалення державного регулювання соціального партнерства в сучасних умовах не здобули свого остаточного визначення.

**II. Постановка завдання**

Метою статті є визначення напрямів формування та розвитку системи соціально-трудового партнерства в Україні.

**III. Результати**

Ефективні партнерські відносини владних структур з об'єднаннями роботодавців і найманих працівників, інституалізація цих відносин не лише покращує соціально-економічну ситуацію в країні, але й звільняє державу від багатьох соціальних функцій [2].

Суть соціального партнерства полягає в тому, що це специфічний вид відносин між різними соціальними групами, прошарками й класами, які мають суттєво відмінні соціально-економічні та політичні інтереси. Ці різні інтереси не можуть стати однаковими,

проте можливе їх поєднання, забезпечення певного балансу їх реалізації.

Соціальне партнерство одночасно є і результатом, і активним фактором формування громадянського суспільства, у якому різні соціальні групи, прошарки і класи зі своїми специфічними інтересами створюють свої організації, через які утворюють стійку соціальну спільноту, що забезпечує соціальну й політичну стабільність у суспільстві. Соціальне партнерство уособлює собою відмову від будь-яких насильницьких, революційних методів вирішення соціальних суперечностей і орієнтацію на еволюційний шлях розвитку суспільства. Соціальне партнерство заперечує диктатуру будь-якої особи, групи, класу і утверджує суспільний договір, угоду між членами суспільства як основу оптимальної реалізації прав та інтересів різних соціальних груп, прошарків, класів.

Система соціального партнерства має цілком визначене суспільне призначення: створення й діяльність певних органів, упровадження в життя гуманістичних ідей і принципів регулювання соціальних і пов'язаних з ними економічних та політичних відносин, розробку, прийняття й реалізацію конкретних взаємовигідних рішень [3]. Суспільне призначення соціального партнерства полягає також і в практичному втіленні узгодженої соціально орієнтованої політики, у сприянні врегулюванню соціальних конфліктів, подоланню кризових явищ та в кінцевому підсумку зростанню якості життя громадян країни в найширшому розумінні [4].

Для успішного виконання своїх суспільних функцій система соціального партнерства повинна включати в себе такі елементи:

- сукупність постійних і тимчасових дво-, три- і багатосторонніх органів, що формуються представниками різних груп, прошарків, класів (у випадку соціально-трудового партнерства – найманих працівників та роботодавців), а також виконавчої влади і здійснюють взаємодію між ними на різних рівнях регулювання соціально-економічних відносин (національному, регіональному, галузевому, рівні підприємств та їх підрозділів);
- сукупність різних спільних документів (колективних договорів, угод, рішень, ухвал тощо), які ці органи схвалюють на основі взаємних консультацій, переговорів між зацікавленими сторонами і беруть до виконання;
- відповідні традиції, форми взаємодії, співвідношення вказаних органів і порядків, послідовність розробки й виконання, пріоритетність документів, які вони приймають.

Умови формування й розвитку системи соціально-трудового партнерства в Україні

## Держава та регіони

суттєво відрізняються від інших країн такими особливостями:

- Україна тривалий час була охоплена глибокою й “гострою соціально-економічною кризою, яка вразила не лише економіку, а й усі соціальні та політичні інститути одночасно, і сьогодні ледь окреслюється початок стабілізації й покращення становища;
- ринкові відносини й інститути як необхідна умова широкого розвитку соціального партнерства лише формуються в нашій країні. Соціальна орієнтація ринкової економіки є скоріше декларацією, ніж фактом;
- в Україні сформувалася вкрай поляризована соціальна структура, відбулося неприпустиме для цивілізованих країн майнове розшарування населення. Значна частка населення зневірилася у змінах на краще.

Поляризація пронизує всю систему суспільних відносин: владу маси сприймають не завжди; центр відокремлюється від регіонів; багаті зневажають “невдах” і хизуються своїм багатством; бідні ненавидять багатих; серед підприємців відбувається нежорстка конфронтація; загострюються суперечності всередині підприємств; розмежовуються покоління тощо.

Поляризація досягла такої межі, що загрожує антагонізмами й дезорганізацією суспільства.

Суттєвою перешкодою на шляху цивілізованого соціального партнерства є поширена в Україні корупція, переважання корпоративних інтересів і настроїв, зрощення підприємництва з окремими працівниками структур. Нерідко чиновники в непрямій формі є співвласниками підприємств, мають комерційний дохід і, відповідно, надають послуги цьому підприємству. Підприємці потрапляють в умови, далекі від нормальних, законних відносин капіталу і влади. Створюється “зачароване коло”: держава не захищає інтереси підприємців, підприємці не дотримуються законів. Меншою мірою, але це стосується й інших громадян.

У країні виник своєрідний клас псевдовласників – працівників підприємств, які володіють невеликими пакетами акцій і не можуть вплинути на рішення керівництва. Реальна влада перебуває в руках директорського корпусу, який хоча й не має в розпорядженні контрольного пакета акцій, повністю визначає політику підприємств як у сфері виробництва, так і в галузі розподілу прибутку. Феноменом перехідної економіки є різноспрямованість особистих інтересів директорату й соціально-економічної ефективності діяльності підприємств.

В індустріально розвинутих країнах процесу соціальних змін успішно сприяв загальний стратегічний напрям перетворень

включно з ідеєю формування системи соціального партнерства в широкому розумінні, тобто такої, яка охоплює не лише соціально-трудова відносини, але й політичну та духовну сфери суспільства. Це виражалось і у створенні правової бази соціального партнерства на всіх рівнях, починаючи з міжнародного. В Україні не просто запізнюється законодавче забезпечення системи партнерських відносин, але й склалася стійка практика ігнорування, невиконання чинних законів різними суб'єктами, починаючи з органів державної влади. За умов, коли повсюдно ігноруються державні закони, важко сподіватися на дієвість і чинність договорів та угод. Держава як роботодавець в особі її виконавчих органів нерідко не виконує свої зобов'язання за угодами соціально-трудового партнерства, є боржником найманих працівників, а отже, не може бути об'єктивним незалежним посередником між роботодавцями та профспілками.

Особливістю українських умов є несформованість суб'єктів соціального партнерства та їх представників. Всі партнери (держава, працівники, роботодавці) існували й раніше, однак реально вони були елементами єдиної адміністративно-планової системи. За умов кризи, безробіття, зубожіння працюючого населення працівники (навіть об'єднані профспілками) не можуть реально протистояти роботодавцям, серед яких найпотужнішим є держава.

Держава, виступаючи одночасно з трьох позицій – власника, адміністратора й гаранта інтересів громадян – сьогодні нерідко експлуатує найманого працівника більшою мірою, ніж приватні підприємці. Зокрема, це виявляється в надзвичайно низькому рівні оплати праці (у тому числі висококваліфікованої) на державних підприємствах (передусім, у галузях освіти, культури, охорони здоров'я, науки).

Здебільшого втратили довіру в громадян профспілки та їх лідери, які вже мало ким сприймаються як виразники інтересів трудящих. Федерація профспілок України не має реальної соціальної підтримки, існує переважно за рахунок комерційного використання успадкованої від СРСР власності, а не за рахунок членських внесків. Нові організації профспілок слабкі й роз'єднані. У сфері малого бізнесу, у тіньовій економіці організацій найманих працівників немає як таких.

Поширеність “тіньової” економіки в Україні також не сприяє розвитку соціального партнерства. На таких підприємствах, як правило, не дотримуються норми трудового законодавства, зокрема про охорону праці та соціальні гарантії, не сплачуються податки, не реєструються трудові угоди тощо. Працівники тут розглядаються виключно як

трудові ресурси виробництва, єдиною метою якого є отримання прибутку.

Суттєвою перешкодою для становлення соціального партнерства стає розмивання ціннісно-нормативної системи суспільства, зумовлене масовим порушенням законів і соціальних норм. Це є і наслідком, і причиною подальшого наростання відчуження людини від суспільства, державного управління і низького авторитету державних інституцій. Нові, як і вже діючі, закони, укази, постанови не можуть бути сприйняті, засвоєні, реалізовані на практиці в стислі терміни. Держава вже не сприймається як єдність законодавчої й виконавчої влади; різні групування при владі скоріше вирішують свої корпоративні інтереси, ніж виконують державні функції. Це суттєво підриває авторитет владних структур, не сприяє поширенню практики соціального партнерства.

Зазначені особливості української дійсності актуалізують завдання розвитку соціального партнерства і свідчать, що партнерські відносини в нашій країні розвиваються в набагато складніших умовах порівняно з іншими країнами. У зв'язку з цим потрібен наполегливий цілеспрямований пошук оптимальних моделей соціального партнерства стосовно наших умов, розробка ефективного механізму взаємодії партнерів.

За нашим дослідженням, на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України основними факторами, що створюють умови для оптимального збалансування та реалізації інтересів суб'єктів соціально-трудового партнерства, має стати саме подолання перешкод на шляху його розвитку, викликаних зазначеними вище особливостями.

Найпотужнішим чинником впливу держави на розвиток соціального партнерства (як і його результатом) є створення сприятливого економічного клімату, зокрема, шляхом послаблення податкового тиску і боротьби з корупцією, що призведе до оздоровлення національної економіки, її детінізації та поступового подолання наслідків кризи.

Підвищення доходів населення загалом, і насамперед трудових доходів, подолання бідності, створення умов для розвитку середнього класу має стати пріоритетним завданням держави. Державний протекціонізм на ринку праці, його соціалізацію, суттєве підвищення розмірів оплати праці в держбюджетних організаціях слід розглядати як важливу передумову узгодження інтересів суб'єктів соціально-трудового партнерства.

Окремим масштабним завданням державного управління слід вважати оздоровлення морального клімату в суспільстві, подолання корумпованості, забезпечення законності й правопорядку, відновлення довіри до державних інститутів та держслужбовців.

Профспілки повинні стати реальними виразниками інтересів працівників. За органами влади – профспілками, владою і роботодавцями (і суспільством у цілому) має бути визнане право боротися за встановлення вигідніших (порівняно з необ'єднаними у профспілки працівниками) умов праці та її оплати для членів профспілок. Працівник повинен мати реальну мотивацію членства в профспілках, зокрема, можливість вигідніше колективно продати свої трудові послуги.

Оскільки в найближчій перспективі нерационально розраховувати на демонополізацію ринку праці (це можна вважати завданням соціально-трудового партнерства на майбутнє), поки що потрібно орієнтуватися на таку рівновагу на ринку праці, за якої монополія (монопсонія) покупців трудових послуг – роботодавців була б урівноважена об'єднаною (профспілковою) монополією продавців.

Через системні деформації в економіці колективні угоди на мікроекономічному рівні не можуть бути ефективним інструментом регулювання ціни на трудові послуги. Основним інструментом встановлення цієї ціни мають стати угоди на вищих рівнях соціального партнерства (так звана континентальна європейська модель регулювання ринку праці і, відповідно, відкрита модель профспілкового руху).

Ці угоди повинні вийти за межі регулювання лише тарифної частини заробітної плати, перейшовши до принципу комплексного регулювання оплати праці. Необхідно також відмовитися від рекомендаційного характеру угод, хоча не можна і жорстко встановлювати параметри заробітної плати, не враховуючи особливості конкретних підприємств. Угода повинна визначати певну методику, задавати алгоритм визначення рівня заробітної плати залежно від досягнення конкретних чітко означених економічних параметрів діяльності підприємства.

Для врівноваження і збалансування інтересів суб'єктів соціального партнерства наймані працівники і їх представники – профспілки – мають чимось компенсувати роботодавцям і державі підвищення ціни на трудові послуги. Приваблива, але абстрактна мета – соціальна злагода – мало надихає роботодавців на поступки. Підвищення продуктивності праці й кінцеві результати роботи підприємства залежать не лише від працівників, але й від рівня управління та забезпечення виробничого процесу. Зустрічні обов'язки працівників мають бути такими самими конкретними, як і обов'язки роботодавців з підвищення заробітної плати.

#### IV. Висновки

Отже, сучасний стан відносин соціальних партнерів у сфері праці слід охарактеризувати як переважання формальних (ритуальних) процедур соціально-трудового парт-

нерства, які не мають вагомих реальних економічних наслідків. Зазначені чинники розвитку соціально-трудового партнерства потрібно перетворити на конкретну програму дій соціальних партнерів. Необхідно розробити концепцію соціально-трудового партнерства для періоду стабілізації й економічного зростання, що почалися останніми роками.

Для забезпечення ефективного розвитку системи трипартизму необхідне послідовне поширення ідеології й технології соціально-трудового партнерства, впровадження у свідомість і в практику роботи всіх суб'єктів ринку праці – державних, підприємницьких, профспілкових структур – ідеї справедливо-го соціального договору, а не соціальної конфронтації. Необхідна велика робота з формування повноправних органів – сторін соціально-трудового партнерства.

Державною владою і місцевим самоврядуванням мають бути сформовані такі умови, які заохочували б учасників соціально-трудового партнерства до врегулювання

соціально-трудових відносин шляхом усіх вищезазначених кроків. Зокрема, потрібно створити механізм, який би пов'язував можливість державних і муніципальних преференцій (бюджетних кредитів, податкових пільг, державних замовлень) з рівнем ефективності соціально-трудових відносин на конкретному підприємстві.

### Література

1. Конституція України. – К. : Парламентське видавництво, 1999. – 22 с.
2. Зайцев Ю.К. Соціалізація економіки України та системна трансформація суспільства: методологія і практика : [монографія] / Ю.К. Зайцев. – К. : КНЕУ, 2002. – 188 с.
3. Базиліук А. Соціальне партнерство як засіб вирішення соціально-економічних проблем / А. Базиліук // Україна: аспекти праці. – 1997. – № 1. – С. 22–25.
4. Жуков В. Соціальне партнерство в Україні : [навч. посіб.] / В. Жуков, В. Скурятівський. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 200 с.

УДК 351.82:332.025.12

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ТА ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД

**Ахмедова О.О.**

викладач Донецького державного університету управління

### Annotation

The article is devoted the study of theoretical approaches in relation to the state adjusting of economic relations and practical experience of their use in the different countries of the world.

### Анотація

Стаття присвячена вивченню теоретичних підходів щодо державного регулювання економічних відносин та практичного досвіду їх використання в різних країнах світу.

### Ключові слова

Державне регулювання, теоретичні підходи, економічні відносини.

### І. Вступ

Економічні відносини не охоплюють усіх сторін життя суспільства, вони є його складовою та визначають напрямок руху матеріальних ресурсів виробництва, товарів, робочої сили, капіталів. Але водночас вони самі перебувають під впливом інших суспільних відносин: ставлення до праці, підприємництва, трудових традицій, моральних та етичних установок суспільства, його культурного рівня, законотворення. Регулювання всієї багатоскладової системи відносин здійснює держава. Вона може повністю контролювати економіку, як це наявне у суспі-

льствах тоталітарного типу; може обмежити своє втручання рядом установ; може взагалі прямо не втручатися у господарські процеси, а впливати тільки побічно. Ось деякі приклади подібних відносин:

- економіка вільного підприємництва ("те-тчеризм" – в Англії, "рейганоміка" – у США);
- економіка, що реалізує відоме гасло французького короля Луї-Філіппа: "Збагачуйтеся!";
- економіка зі значною часткою державного сектора та відповідним впливом його на ринок (наприклад, економіка Італії);
- економіка, ринок якої перебуває під значним впливом державної політики, особливо стимулює якусь галузь або напрям у господарстві (наприклад, Франція початку 90-х рр. XX ст.);
- економіка, у якій через всевладдя ринку високі ціни й безробіття;
- соціально орієнтована ринкова економіка (термін Людвіга Ерхарда – ФРН) то-що [1, с. 8–9].

Як бачимо, історія демонструє багато різних варіантів взаємодії економіки та держави.

## II. Постановка завдання

Мета статті – вивчити теоретичний та практичний досвід державного регулювання економічних відносин у різних країнах та можливості його використання в Україні.

## III. Результати

Протягом багатьох років вчені намагалися встановити оптимальне співвідношення між державним регулюванням та економікою. Загалом їх погляди мають такий вигляд:

1. Дж.М. Кейнс вважав, що економіка не може існувати сама по собі. Тому держава повинна впливати на такі незалежні змінні, як схильність до споживання, гранична ефективність капіталу й норма відсотка, а через їх посередництво – на зайнятість та національний дохід. Він віддавав перевагу грошово-кредитній та податковій політиці, а до одержавлення ставився скептично. Кейнсіанська державна політика довгий час (з 30-х до початку 70-х рр. XX ст.) була провідною у країнах Заходу, де більша частина населення була задоволена життям.

2. М. Фрідмен стверджував, що економічна воля є необхідною, але не достатньою умовою для політичної волі. Остання, у свою чергу, потрібна для забезпечення волі економічного вибору в довгостроковому плані. Що ж стосується чилійського досвіду, що став причиною міфу про можливість авторитарного режиму здійснювати політику вільного ринку, то це не більше ніж виняток, що підтверджує правило. Диктатура суперечить ринковій системі, оскільки перша заснована на примусі, а друга базується на добровільності.

3. В. Ойкен розумів під економічною політикою сукупність державних заходів впливу на економічні процеси. Вирішальне завдання державної політики, на його думку, полягає у створенні умов, які не призводять до виникнення небажаних, фатальних тенденцій в економіці [2].

Отже, державне регулювання економіки має довгу історію. Практика тут випереджає теорію. У період раннього капіталізму в Європі існував централізований контроль над цінами, якістю товарів і послуг, відсотковими ставками та зовнішньою торгівлею.

Меркантилісти XVII ст. – піонери нормативної економічної теорії – писали про те, що тільки всеосяжний контроль з боку уряду може забезпечити порядок у господарській сфері. Вони вбачили в державному управлінні засіб, що забезпечує соціальну справедливість.

Із зміцненням вільної конкуренції заповіді меркантилістів канули в Лету. Принципово інший підхід творців класичної економіки, що лімітували державне втручання, має своє історичне пояснення: адже на той час “вершителями долі” в економіці стали вже ринок і свобода вибору. Остання потребує

лише законодавчого захисту права приватної власності та самостійності прийняття рішень. У XVIII–XIX ст. економічна роль держави зводилася в основному до охорони цих первинних прав.

Двадцяте століття ознаменувалось розповсюдженням тенденції до зміцнення економічної присутності держави. Це пов'язано з тим, що з другої половини XIX ст. національне виробництво сягнуло небачених раніше масштабів. Кінець століття позначився стрибком у науково-технічному розвитку та появою ряду нових галузей, тобто збільшенням суспільного поділу праці. Всі ці обставини породжували потребу в координації економічних відносин та підтримці пропорцій на макрорівні.

Почався наступ на ринок з боку монополістичних структур: картелів, синдикатів, олігополій. У цих умовах для забезпечення конкуренції стало життєво необхідним вироблення антимонопольного законодавства та його застосування органами держави.

Посилення державного регулювання диктувалося цілями підготовки до війн (спочатку Першої світової, а потім Другої), їх ведення підтримки обороноздатності. Розроблялася ціла система заходів, що включала: примусове картелювання (Німеччина), протекціонізм (Японія). Формувалися військово-промислові комплекси, тісно пов'язані з урядом.

Державне регулювання стало необхідним для здійснення соціальної політики взагалі та здійснення стратегії соціалізації в широкому розумінні. Колективне споживання або задоволення суспільних потреб (охорона здоров'я, освіта, підтримка незаможних та ін.) неможливі без використання державних важелів та організацій [3, с. 172–173].

Тобто минуле століття було насичене господарськими, соціальними та політичними революціями. Раніше історія не знала такого нерівномірного економічного розвитку окремих держав та народів. Протягом десятиліть картина світу багато разів радикально змінювалась: на початку XX ст. США стали першою в економічному плані державою, посунувши з цієї позиції Великобританію; через декілька років домінуючою силою в Європі виявилась Німеччина, що з перервами утримувала свої позиції до 1945 р.; у 30-ті рр. XX ст. СРСР зробив серйозну заяву на друге місце у рейтингу розвинутих держав; у 50-ті та 60-ті рр. (періоді протистояння СРСР та США), Японія здійснила свій історичний прорив, посунувши західні держави на світових ринках; і нарешті в останні роки XX ст. держави Південно-Східної Азії та Китай стали претендувати на економічне лідерство у XXI ст. Внаслідок цього втручання держави в економіку та розвиток, спрямований на “наздогнання”, стали дуже популярним.

Вперше проблеми прискореного розвитку економіки та місця в цьому процесі держави стали активно розроблятися ще в часи Другої світової війни у зв'язку з дискусіями щодо післявоєнного устрою світу. Першими значними працями у цій сфері стали стаття П. Розенштайна-Родана "Проблеми індустріалізації Східної та Південно-Східної Європи" (1943 р.) та книга Є. Стейлі "Світовий господарський розвиток: вплив на розвинуті індустріальні держави" (1944 р.). Проблеми, що були сформульовані у цих працях на теоретичному рівні, привернули увагу економістів та політиків уже через декілька років, коли в 1948–1949 рр. уряд США почав здійснювати масштабну програму допомоги господарській реконструкції Західної Європи, що стала відома як "план Маршала" [4].

Новим чинником, що зумовив потребу в теорії, яка відзначила б міру втручання держави в економіку, стала діяльність міжнародних організацій – спочатку Всесвітнього банку, що представив у 1948–1949 рр. перші великі суди Чилі, Бразилії та Мексики, а потім і Організації Об'єднаних Націй, що на початку 50-х рр. XX ст. сформувала спеціальні агентства, спрямовані на розробку методів прискореного розвитку держав, що відстають. Експертні комісії, які були створені ООН, опублікували в 1951 р. свої розгорнуті доповіді щодо напрямів розвитку, спрямованого на "наздогнання".

У цілому 40-ві й 50-ті рр. XX ст. стали періодом зародження теорії прискореного розвитку. У. Ростоу називає таких засновників та ідеологів цієї концепції: П. Бауер, К. Кларк, А. Хіршман, А. Льюїс, Г. Мюрдаль, Р. Пребіш, П. Розенштайн-Родан, Г. Зінгер та Я. Тінберген, які між тим дуже умовно можуть бути представлені у складі єдиної групи, оскільки деякі з них дотримувались діаметрально протилежних позицій щодо рівня державного регулювання [4].

Починаючи з 60-х рр. XX ст. концепції прискореного розвитку поступово поляризувались за ознакою ідеологічних установок їх авторів. Частина західних теоретиків почала говорити про розвиток на основі засвоєння цінностей індустріального суспільства, що базується на вільному підприємстві та ринковій економіці. Фахівці ж з країн, що розвиваються, акцентували увагу на державному втручанні в економіку: розвитку традиційних галузей, опорі на власні сили та встановленні елементів планового господарства.

Між тим 70-ті та 80-ті рр. XX ст. стали періодом перегляду теорії розвитку, спрямованого на "наздогнання". Послідовники цієї теорії звернулись, з одного боку, до аналізу значення людського капіталу в забезпеченні прискореного економічного прогресу, а з іншого – до осмислення ролі держави в процесі трансформації традиційних

господарських систем у розвинуті індустріальні.

Перший напрям, як засвідчила практика, не набув серйозного прикладного розвитку та реалізувався лише в загальнотеоретичному підході. Згідно з цим підходом, світ наприкінці XX ст. стає більш багатограним, тому потрібен синтез універсалізму та культурної специфіки різних країн та народів.

Другий напрям виявився більш продуктивним. Він розроблявся економістами-практиками та політиками, у першу чергу, азіатських країн, які намагалися здійснити прискорену індустріалізацію на основі використання західних технологій і таким чином інтегруватись у світову економічну систему. Базовим елементом цього підходу стало використання в процесі індустріального розвитку можливостей державного регулювання економічних відносин.

Термін "держава, що орієнтована на цілі розвитку" (або *developmental state*) виник ще в середині 70-х рр. XX ст., але не набув значного поширення в англомовній літературі, оскільки сама концепція була затребувана, перш за все, у східно-азіатському регіоні. Першою спробою серйозного дослідження на Заході цієї системи поглядів стала книга Ч. Джонсона про промислову політику в Японії, яка вийшла в 1982 р. Важливими характеристиками *developmental state* стають:

- концентрація у державному апараті значної економічної влади;
- відносна автономність цього апарату від соціальних процесів, що дає можливість більш ефективного втручання в економічне та соціальне життя;
- тісний зв'язок між державою та бізнесом при домінуванні держави.

Вплив на економіку в цьому випадку здійснюється через митну політику, встановлення диференційованих відсоткових ставок, надання монопольних можливостей окремим групам виробників, стимулювання імпорту технологій та експорту готової продукції та проведення ряду протекціоністських заходів, спрямованих на захист внутрішнього ринку. Рівень бюрократизації такої господарської системи є досить високим. Методи управління нею схожі на ті, що використовувались у радянській системі. Між тим усі *developmental state* залишаються орієнтованими на активну взаємодію із зовнішнім світом, що виявляється у масовому імпорті технологій та експорті готової продукції, залученні іноземного капіталу, розвитку фондового ринку тощо.

Концепція *developmental state* виходить з того, що розвиток технологічного прогресу та його поширення за межі розвинутих країн призведе до того, що менш розвинуті виявляться здатними забезпечувати таку саму



високу ефективність виробництва готового продукту шляхом використання своїх трудових ресурсів та найсучасніших технологічних досягнень [4].

Тимчасовий успіх цієї концепції був пов'язаний із визначними економічними успіхами у 70-ті та 80-ті рр. XX ст. Японії, а потім і Південно-Східної Азії, які є прихильниками цього підходу. Між тим зниження темпів розвитку країн, що орієнтовані на "наздогнання", та азіатська фінансова криза 1997–1998 рр., на думку експертів, продемонстрували обмеженість концепції developmental state.

Сьогодні формується новий світовий економічний порядок. США та країни Європейського Союзу, розвиваючись еволюційним шляхом, забезпечили своїм громадянам високий рівень життя. Це сприяло закріпленню у їх свідомості постматеріалістичних цінностей. Ці суспільства значною мірою втратили мобілізаційні можливості, але виявилися здатними зростаючими темпами генерувати нові знання та технології – основний виробничий ресурс XXI ст. Інші країни, що тим чи іншим способом намагалися реалізувати прискорену модернізацію, удосконалили свій індустріальний потенціал, але не змогли сформувати соціально-економічну систему, здатну до саморозвитку. Вони залишаються залежними від країн західного світу, які є джерелом знань та ринком збуту готової продукції. Між тим запозичення нових технологій, як показує досвід, не сприяє власному науковому прориву [4].

#### IV. Висновки

У сучасному економічному світі при сучасному рівні взаємозв'язку всіх сторін жит-

тя суспільства держава не може, не має права не втручатися в економічні відносини. Між тим в інтересах ефективності економіки вона не може і не має права втручатися у справи господарських підрозділів. Вирішення цієї суперечності ускладнюється у суспільних системах пострадянського простору, де всепоглинаюча державність стала наслідком державного насильства над різними сферами життя людей, у тому числі й над економікою. Вивчення світового досвіду показало, що головне завдання держави полягає в стимулюванні оптимального поєднання організації й самоорганізації соціальної системи в цілому та її економічної складової зокрема. Це сприятиме еволюційному формуванню соціально-економічної системи, здатної до саморозвитку.

#### Література

1. Губерная Г.К. Рынок: новые условия управления / Г.К. Губерная. – Донецк : ИЭП ИАН, 1995. – 110 с.
2. Классика экономической мысли : сочинения / В. Пети, А. Смит, Д. Риккардо, Дж. Кейнс, М. Фридмен. – М. : Изд-во ЭКСМО-Пресс, 2000. – 896 с. – (Серия "Антология мысли").
3. Бункина М.К. Экономика и психология. На перекрестке наук / М.К. Бункина, В.А. Семенов. – М. : Дело и сервис, 1998. – 400 с.
4. Иноземцев В.Л. Пределы "догоняющего" развития / В.Л. Иноземцев. – М. : Экономика, 2000. – 295 с. – (Экон. проблемы на рубеже веков).

УДК 339.923:061.1+327+332.14(477)

## ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СПІВРОБІТНИЦТВА КРАЇН ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

**Бабець І.Г.**

кандидат економічних наук, докторант Національного інституту стратегічних досліджень, м. Київ

#### Annotation

We researched the principles of forming the public policy of regulation the transregional cooperation in EU countries. We have analyzed instruments of the state regulation of intraregional co-operation within EU and neighbor countries, we measured main characteristics of state policy as to interregional co-operation between EU countries supporting. We offered Strategy of interregional cooperation for every region of Ukraine as effective instrument of region co-operation supporting within national economy and on the international level.

#### Анотація

Досліджено принципи формування державної політики ЄС щодо регулювання міжрегіонального співробітництва. Проаналізовано інструменти державного регулювання співпраці регіонів у межах ЄС і з сусідніми країнами, визначено характерні риси державної політики щодо підтримки міжрегіональної співпраці країн – учасниць ЄС. Запропоновано розробку Стратегій міжрегіонального співробітництва для областей України як дієвого інструменту забезпечення співпраці регіонів у межах країни і на міжнародному рівні.

### Ключові слова

Регіональна політика, міжрегіональне співробітництво, європейська інтеграція, Європейська територіальна співпраця, стратегія міжрегіонального розвитку.

### I. Вступ

За минулий рік досягнуто позитивних зрушень у співпраці України з Європейським Союзом, зокрема розпочато переговори про створення зони вільної торгівлі, що відкриває перспективи формування нового Європейського економічного простору на Сході. Проте не варто забувати, що зона вільної торгівлі є стандартним інструментом співпраці ЄС з третіми країнами, який передбачає запровадження заходів для захисту економічних інтересів європейських виробників товарів і послуг. Політична та економічна нестабільність у нашій країні не дає змоги розраховувати на отримання Україною в короткій перспективі статусу країни – кандидата на вступ до ЄС, тому зростає актуальність співпраці на регіональному рівні як основного інструменту європейської інтеграції.

В Україні держава практично не впливає на міжнародне співробітництво регіонів, інституціональний базис міжнародної співпраці неформований і не відповідає європейським стандартам, відсутні досконалі інститути поглиблення співпраці на регіональному рівні та механізми їх забезпечення.

Важливим кроком щодо вдосконалення державного регулювання співпраці регіонів стало затвердження у 2006 р. "Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року", яка визначає напрями підтримки міжрегіонального співробітництва, зокрема, пайове державне фінансування програм та проектів розвитку транскордонного співробітництва. Це дало змогу передбачити у Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 рр. бюджетне фінансування 16 проектів у восьми областях України на загальну суму 21,058 млн грн [4].

З іншого боку, такий підхід не сприяє поглибленню співпраці регіонів внаслідок надмірної централізації державного управління співробітництвом, оскільки місцеві органи влади не впливають на процес розробки та реалізації зовнішньої політики. Внаслідок недосконалої державної політики спостерігається низька активність міжнародної співпраці областей України з регіонами країн ЄС, східні регіони України практично не беруть участі у співробітництві з європейськими регіонами, ефективність реалізації існуючих угод про співпрацю між територіально-адміністративними одиницями України та ЄС є не високою, вітчизняні підприємства не використовують повною мірою можливості програм технічної допомоги в межах транскордонного співробітництва. Тому ак-

туальними вважаємо дослідження особливостей державної підтримки співпраці європейських регіонів та інституціонального забезпечення міжрегіонального співробітництва в ЄС, що дасть змогу використати європейський досвід для поглиблення міжрегіональної співпраці в Україні та активізації міжнародного співробітництва регіонів.

У працях вітчизняних учених визначається провідна роль держави в забезпеченні реалізації європейських принципів у відносинах регіонів і центру [2, с. 326–327]; досліджуються проблеми інтеграції вітчизняних регіонів у глобальну економіку [12] та можливості забезпечення конкурентоспроможності регіону в умовах глобалізації [13]; розробляються моделі державного управління регіональним розвитком в умовах глобалізації [3; 5; 14].

Багато уваги приділяється аналізу передумов і перспектив міжнародного співробітництва областей України у складі єврорегіонів та в межах транскордонних регіонів [6], розвитку різних форм транскордонної співпраці, зокрема, торгівлі, інвестування, міграції робочої сили в прикордонних регіонах, обміну науково-технічними розробками і наукоємною продукцією; туризму [1]. Визначаються напрями вдосконалення роботи єврорегіонів, до складу яких входять українські території; окреслюються можливості підвищення ефективності використання потенціалу співробітництва нашої держави з країнами ЄС у транскордонній діяльності; формулюються основні завдання щодо розв'язання проблем в системі співробітництва влади, бізнесу та громадськості з метою активізації транскордонного співробітництва регіонів [9].

У науковій літературі пропонуються напрями вдосконалення регіональної політики України, зокрема, проведення регіональної реформи, перехід до сучасних європейських механізмів та інструментів регулювання регіонального розвитку; розробка і запровадження операційних програм в Україні; створення нових єврорегіонів, передусім морських, що розташовані на узбережжі Чорного та Азовського морів [10, с. 62].

Проте недостатньо розробленими, на нашу думку, залишаються механізми співпраці вітчизняних регіонів з регіонами країн – членів ЄС, зокрема залучення до співробітництва східних областей України, які не мають спільного кордону з ЄС і не входять до складу єврорегіонів.

### II. Постановка завдання

Метою статті є вивчення досвіду країн ЄС щодо формування та реалізації регіональної політики, інституціонального забезпечення та державної підтримки співробітництва регіонів як усередині Співтовариства, так і з третіми країнами, й обґрунтування

пропозицій для вдосконалення державної підтримки міжнародної співпраці областей України в умовах євроінтеграції.

### III. Результати

Економічні успіхи ЄС в перші роки створення цього об'єднання призвели до формування хибної думки про те, що поглиблення інтеграції однозначно сприяє зменшенню міжрегіональних диспропорцій і підвищенню конкурентоспроможності кожного регіону. Проте з приєднанням Великобританії до ЄС, а потім Греції, Іспанії та Португалії стало очевидним, що інтеграція не забезпечує автоматичного вирішення регіональних проблем [7, с. 7]. Тому активна регіональна політика ЄС була спрямована на послаблення соціально-економічної диференціації між регіонами, зменшення рівня відсталості регіонів з несприятливими умовами розвитку. Для фінансування найменш розвинутих регіонів було створено Європейський фонд регіонального розвитку, що стало першим кроком удосконалення регіональної політики на першому етапі розширення ЄС. Важливе значення для розвитку регіонів мали задекларовані у Маастрихтському договорі основні засади створення Комітету регіонів, принцип субсидіарності та надання можливості представникам місцевих органів влади брати участь у засіданнях Ради міністрів ЄС під час розгляду проблем регіонального рівня.

Досліджуючи особливості регіональної політики в період до 2002 р., В. Чужиков відзначає такі основні інструменти її реалізації: інвестиційні гранти, субсидювання відсоткових ставок, податкові пільги, податкова знижка на амортизацію, субсидії, пов'язані з використанням робочої сили, транскордонні пільги [11, с. 55]. Істотна увага приділялася інтеграції прикордонних регіонів через двостороннє міжнародне співробітництво та створення єврорегіонів, які забезпечили розвиток транскордонної співпраці.

На цьому етапі євроінтеграції зовнішнє та субрегіональне (транскордонне) співробітництво здійснювалося за підтримки спеціальних програм ЄС. Наприклад, програма INTERREG забезпечувала фінансову підтримку транскордонного і транснаціонального співробітництва між державами-учасниками та сусідніми країнами, а програма PHARE – підтримку транскордонного співробітництва з державами-учасниками та з країнами, які претендують на вступ до ЄС.

Внаслідок об'єднання Німеччини, розпаду СРСР, війни в Югославії відбулося приєднання до ЄС нових постсоціалістичних країн, що істотно поглибило регіональні диспропорції. Так, у 2004 р. регіональний ВВП на одного мешканця Люксембургу становив 253% від середнього значення по ЄС–27, що у вісім разів перевищує регіон Sud-Vest Oltenia

(Румунія), де цей показник становив лише 28,9% [20]. На новому етапі євроінтеграції Європейською комісією було розроблено новий документ з питань сусідства, який передбачав поетапне вдосконалення механізмів залучення регіонів до міжнародної співпраці. Зокрема, упродовж 2004–2006 рр. відбулося запровадження Програм з питань сусідства, які охоплюють зовнішні кордони розширеного Союзу. Для нових членів ЄС – Польщі, Словаччини, Угорщини – ці програми передбачали як двостороннє транскордонне співробітництво (INTERREG A), так і ширші субрегіональні та транснаціональні програми співпраці (INTERREG B). Також у цей період розширено географічні межі програми PHARE CBC з метою залучення до співпраці регіонів на східних кордонах Болгарії та Румунії. На східному кордоні ЄС до співробітництва, яке підтримувалося програмою TACIS, були залучені регіони України, Росії, Білорусі та Молдови. У межах цієї програми упродовж 2004–2006 рр. було виділено близько 20 млн євро для фінансування транскордонних проектів в областях України, що мають спільний кордон з ЄС.

Серед основних особливостей еволюції регіональної моделі ЄС В. Чужиков визначає такі: 1) процеси регіональної конвергенції в ЄС у цілому домінували над дивергенцією; 2) упродовж 2000–2006 рр. значна частина регіонів ЄС розвивалася переважно екстенсивно; фінансова підтримка структурних фондів надавалася передусім для розвитку інфраструктури у депресивних регіонах, проте їх технологічний рівень залишався поза увагою; 3) диспропорції у ВВП, заробітній платі, рівнях безробіття між регіонами старих і нових членів ЄС призвели до активної міграції населення з депресивних територій держав ЦСЄ до гіперактивних [11, с. 57–58].

Це зумовило необхідність нових підходів до розробки та реалізації регіональної політики в Європі. З метою підтримки економічного зростання в регіонах на період 2007–2013 рр. передбачено бюджет у розмірі 307,9 млрд євро [15] для фінансування трьох напрямів: конвергенція регіонів, регіональна конкурентоспроможність і працевлаштування, європейська територіальна співпраця. Регіони, ВВП яких становить менше ніж 75% середнього показника ЄС, будуть залучені до програм у межах напрямку “конвергенція”, тоді як усі інші регіони будуть використовувати фонди, призначені для реалізації напрямів “регіональна конкурентоспроможність і працевлаштування” та “європейська територіальна співпраця” [16]. У сучасних умовах зростає актуальність європейської територіальної співпраці, яка фінансується Європейським фондом регіонального розвитку для підтримки програм транскордонного, наднаціонального і міжре-

## Держава та регіони

гіонального співробітництва. На реалізацію цього напрямку упродовж 2007–2013 рр. передбачено використати 8,7 млрд євро, що становить 2,5% загального бюджету політики співтовариства [17, с. 24].

Як видно з поданої таблиці, реалізація другого напрямку європейської територіальної співпраці передбачає інструменти регіонального розвитку для країн-кандидатів і потенційних кандидатів на вступ до ЄС та третіх країн.

Таблиця

**Напрями реалізації територіальної співпраці ЄС у 2007–2013 рр.**

| Європейська територіальна співпраця I                                                                                                                                                                                  | Європейська територіальна співпраця II                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Для країн – членів ЄС                                                                                                                                                                                                  | Для країн – кандидатів і потенційних кандидатів на вступ до ЄС та третіх країн                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <ul style="list-style-type: none"><li>- транскордонне співробітництво (INTERREG III A);</li><li>- наднаціональне співробітництво (INTERREG III B);</li><li>- міжрегіональне співробітництво (INTERREG III C)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- допомога для країн – кандидатів на вступ в ЄС (Македонія, Хорватія, Туреччина, Албанія, Боснія, Герцеговина, Чорногорія, Сербія);</li><li>- співпраця з країнами-партнерами, що мають угоди про співпрацю з ЄС (Ізраїль, Молдова, Марокко, Туніс, Україна);</li><li>- співпраця з країнами, що готуються укласти угоди про співпрацю (Вірменія, Азербайджан, Єгипет, Грузія, Ліван);</li><li>- співпраця з країнами, перспектива укладання угоди з якими відсутня (Білорусія, Лівія, Сирія)</li></ul> |

Складено за: [15; 16; 17].

Перший – “Інструмент допомоги для країн – кандидатів на вступ в ЄС” – спрямований на підтримку адміністративних, суспільних і економічних реформ, розвиток регіональної й транскордонної співпраці (Македонія, Хорватія, Туреччина, Албанія, Боснія, Герцеговина, Чорногорія, Сербія). Другий – “Європейський інструмент сусідства і партнерства” – призначений для підтримки співпраці та економічної інтеграції між ЄС та країнами-партнерами, серед яких Азербайджан, Вірменія, Білорусія, Молдова, Росія, Україна [17, с. 25].

Проте слід зазначити, що, на думку вітчизняних фахівців, головний інструмент “східної політики” ЄС – європейська політика сусідства – не відповідає цілям зовнішньої політики України та потребам реалізації Україною курсу на євроатлантичну інтеграцію, оскільки Україна та інші східноєвропейські держави (поза межами ЄС) розглядаються лише як “сусіди”, а не як складові європейського континенту, що фактично заперечує існування “Європи” поза кордонами ЄС [8]. Погодимося з автором щодо необхідності активізації співпраці України з ЄС у межах таких регіональних організацій, як ГУАМ і ОЧЕС. Це є особливо актуальним з погляду реалізації моделі трансрегіонального співробітництва України, що дасть змогу залучити до співробітництва території, які не мають спільного кордону з європейськими країнами.

Характерною рисою нової політики ЄС щодо міжрегіональної співпраці є участь у міжнародному співробітництві не лише суб’єктів транскордонних регіонів, тобто активізується співпраця між суб’єктами територій різних країн, які не мають спільної ділянки кордону з ЄС. Наприклад, міжнародне співробітництво Поморського воєводства (Польща) здійснюється за трьома напрямками: територія Балтійського моря, регіони Західної Європи, регіони Східної та Півден-

но-Східної Європи. Зокрема, третій напрям передбачає співпрацю з Одеською областю України та Московською областю Росії у сфері мореплавства на основі інтенсивного використання морських шляхів [18]. Крім того, найновішою ініціативою, що свідчить про підтримку Європейською Комісією міжрегіональної співпраці, є Програма “Regions for Economic Change”, метою якої є обмін досвідом між регіонами [21].

Досвід країн ЄС доводить, що успішна реалізація проектів міжрегіональної співпраці значною мірою залежить від обсягів повноважень місцевих органів влади, зокрема, можливості надавати не лише організаційну, але й фінансову підтримку учасникам проекту. Наприклад, у Підкарпатському воєводстві (Польща) частка коштів органів місцевого самоврядування у загальних обсягах фінансування окремих проектів, що реалізуються в межах програм INTERREG, становить від 20 до 70% [19]. В Україні ж, згідно з Державною програмою розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 рр., частка коштів місцевих бюджетів у фінансуванні транскордонних проектів на період 2008–2009 рр. залежно від проекту становить: у Вінницькій області – від 0,7% до 5%, в Івано-Франківській – від 6,2 до 11,6%, у Львівській області від 4% до 28%, у Чернівецькій – 5%, у Чернігівській – 27%, у Харківській – 1,6% [4]. Крім того, переважна кількість проектів, передбачених цією програмою, стосуються розвитку інфраструктури та культурної сфери і лише три проекти (з 16) можна зарахувати до наукоємних.

## IV. Висновки

Таким чином, основою міжрегіональної співпраці в країнах ЄС є мережа відповідних інституцій (Комітет Регіонів, Європейський фонд регіонального розвитку, євро регіони) та використання таких інструментів, як Програми з питань сусідства, Програми євро-

пейської територіальної співпраці. Можна виділити основні принципи державної політики у сфері міжрегіональної співпраці країн – учасниць ЄС на сучасному етапі європейської інтеграції.

У першу чергу, це ґрунтовне інституційне забезпечення міжрегіональної співпраці та його постійне вдосконалення, про що свідчить заміна програми INTERREG III новими програмами в межах європейської територіальної співпраці, які передбачають фінансову підтримку міжрегіонального співробітництва за такими напрямками: в межах кордонів ЄС; з країнами – кандидатами на вступ до ЄС; з регіонами сусідніх країн, що не мають перспективи членства в ЄС.

Істотна увага приділяється активізації саме внутрішньої міжрегіональної співпраці регіонів країн ЄС, яка має поступово замінити конкуренцію між регіонами, тобто обмін досвідом і здобутками у підвищенні рівня соціально-економічного розвитку між регіонами розглядається як основа підвищення рівня їх загальної конкурентоспроможності.

Важливу роль в реалізації регіональної політики ЄС відіграють органи місцевого самоврядування, які впроваджують програми регіонального розвитку, беруть участь у розробці та реалізації механізмів координації регіональних програм у межах країни, створюють локальні партнерства. Розробка нових регіональних програм ЄС та необхідність їх координації створюють передумови для розвитку міжрегіональної співпраці на засадах партнерства регіонів.

Враховуючи досвід країн ЄС щодо регулювання міжрегіонального співробітництва, активізація співпраці областей України повинна відбуватися як на міжнародному, так і національному рівнях. Для цього необхідно для кожного регіону розробити стратегії міжрегіонального співробітництва, у яких обґрунтувати напрями та механізми реалізації співпраці з іншими областями України та з міжнародними партнерами. Ефективна реалізація стратегій можлива за умов передачі повноважень щодо відбору й фінансування проектів міжрегіонального, зокрема транскордонного, співробітництва органам місцевого самоврядування і формування відповідної статті в місцевих бюджетах. Зазначені стратегії забезпечать запровадження нових моделей співпраці України з країнами ЄС на регіональному рівні, зокрема моделі транскордонного співробітництва, яка передбачає активну участь східних областей нашої країни. Це посилить здатність України інтегруватися на регіональному рівні, що є однією з вирішальних умов надання країні статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу.

## Література

1. Будкін В. Сутнісні характеристики та форми транскордонного економічного співробітництва / В. Будкін // Економіка України. – 2008. – №12. – С. 52–63.
2. Варналій З.С. Нова парадигма регіональної політики України / Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / З.С. Варналій; [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К.: НІС, 2007. – 538 с.
3. Голікова Т.В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика: монографія / Т.В. Голікова. – К.: НАДУ, 2007. – 296 с.
4. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1819 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guon.kiev.ua/?q=node/250/print>.
5. Миколайчук М.М. Регіональні аспекти державного управління сталим розвитком в умовах глобалізації / М.М. Миколайчук // Економіка та держава. – 2008. – № 7. – С. 71–74.
6. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: монографія / Н. Мікула. – Л.: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
7. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / [рук. авт. кол. и отв. ред. А.Г. Гранберг]. – М.: Экономика, 2000. – 435 с.
8. Терешко С. Східний вимір політики ЄС у контексті національних інтересів України [Електронний ресурс] / С. Терешко // International Review – Відносини Україна – ЄС: в пошуку інституційних трансформацій. – 2008. – № 2. – Режим доступу: [www.niisp.gov.ua/publication.php?razdel=global&doc=main-28k](http://www.niisp.gov.ua/publication.php?razdel=global&doc=main-28k).
9. Транскордонне співробітництво – стратегічний ресурс розвитку прикордонних територій України / В. Борщевський, Т. Васильців, В. Волошин, О. Мокій; [за ред. В. Борщевського]. – Л.: Інститут міжнародних економічних досліджень, 2008. – 150 с.
10. Чужиков В. Модернізація регіональної політики в ЄС / В. Чужиков // Економіка України. – 2008. – № 4. – С. 56–63.
11. Чужиков В. Модернізація регіональної політики в ЄС / В. Чужиков // Економіка України. – 2008. – № 3. – С. 51–58.
12. Яремко Л.А. Глобалізований регіон та зовнішньоекономічна безпека України: теоретико-методологічний аспект: монографія / Л.А. Яремко. – Л.: Видавництво Львівської комерційної академії, 2007. – 524 с.

13. Яремко Л.А. Конкуренентоспроможність регіону в умовах глобалізації / Л.А. Яремко // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 9. – С. 135–144.
14. Ярошенко О.В. Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна / О.В. Ярошенко // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 71–74.
15. Olbrycht Jan. Europejska współpraca terytorialna jako instrument współpracy regionalnej w Europie [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.malopolskie.pl/pliki/2006/OlbrychtJan.pdf>.
16. Polityka spójności i polityka regionalna UE w nowym okresie programowania [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.domeuropejski.pl>.
17. Praca na rzecz Regionów: Polityka regionalna Unii Europejskiej na lata 2007-2013 / Mike St Maur Sheil. – CEC: DG REGIO, 2008. – 33 s. (Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej).
18. Priorytety współpracy zagranicznej województwa pomorskiego [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wrotapomorza.pl>.
19. Projekty realizowane przez Samorząd Województwa Podkarpackiego [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.si.podkarpackie.pl/RozwojRegionalny/K10/?id=528>
20. Regional gross domestic product (PPS per inhabitant in % of the EU-27 average) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
21. Regiony europejskie – ile współpracy, ile konkurencyjności [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mrr.gov.pl>. (Minister Elżbieta Bieńkowska na II Forum Regionów w Muszynie).

УДК 334.025

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Безземельна Т.О.**

кандидат економічних наук, доцент

**Сергєєва Т.І.**

Класичний приватний університет

### Annotation

The problems of the state adjusting of enterprise in Ukraine are explored. The basic directions of the state adjusting of enterprise in Ukraine are obtained and the recommendations for improving of mechanism of the state adjusting of enterprise are worked out.

### Анотація

Досліджено проблеми організаційно-правового регулювання підприємництва в Україні. Обґрунтовано основні напрями та розроблено рекомендації щодо вдосконалення механізму державного регулювання підприємництва в Україні.

### Ключові слова

Державне регулювання, підприємництво, мале підприємництво, суб'єкт підприємницької діяльності, організаційно-правовий механізм, адміністративно-правові заходи, кластерна модель взаємодії.

### І. Вступ

Світовий досвід показує, що формування ринку як форми організації товарного виробництва відбувалося еволюційним шляхом протягом тривалого часу при відповідній законодавчій діяльності держави. Однією з найважливіших умов переходу до ринкової економіки є розробка відповідної законодавчо-правової

основи. Як зазначається в ст. 42 Конституції України, держава забезпечує захист конкуренції у комерційній діяльності, захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт.

В умовах суттєвих змін в економіці докорінно змінюється характер організаційно-правових відносин між державою та суб'єктами комерційної діяльності. Негативні тенденції соціально-економічного розвитку України останніх років є наслідком не стільки ринкових реформ, скільки відсутності виваженої стратегії їх проведення, непослідовності економічної політики. Сучасний стан економіки України характеризується суперечливими тенденціями, які породжені як об'єктивними причинами, так і помилками в державній економічній політиці. Необхідне кардинальне реформування вітчизняної економіки та підвищення її конкурентоспроможності з огляду на те, що Україна послідовно дотримується курсу на формування відкритої економіки та інтеграцію у світові економічні структури.

Сучасний стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні у нерозривному зв'язку з удосконаленням державного регулювання цих процесів виступають основним напрямом наукових пошуків багатьох вітчизняних науковців,

серед яких Г. Білоус [1], З. Ватаманюк, С. Панчишин, В. Бандера, В. Буняк [2], В. Геєць, В. Александрова, О. Барановський, В. Близнюк, І. Богдан [3], Т. Єременко [4]. Але з огляду на постійні зміни умов функціонування підприємств, впровадження нових підходів до здійснення державного регулювання та виникнення пов'язаних з ними ускладнень, проблема створення оптимальних умов для подальшого розвитку підприємництва залишається невирішеною й актуальною.

## II. Постановка завдання

Метою дослідження є обґрунтування основних напрямів удосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання підприємництва в Україні, визначення пріоритетних напрямів та завдань щодо вдосконалення державного регулювання підприємництва, спрямованих на забезпечення реалізації права кожного на підприємницьку діяльність та системне правове вирішення існуючих у цій сфері проблем.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

- конкретизувати основні принципи формування державної регуляторної політики щодо підприємництва;
- проаналізувати методи організаційно-правового впливу держави на сферу підприємництва;
- обґрунтувати напрями створення ефективного механізму державного регулювання підприємництва.

## III. Результати

У країнах з ринковою економікою малі підприємства відіграють велику роль у стимулюванні технологічних інновацій, створюючи їх у 2–2,5 рази більше, ніж великі компанії. Створення і діяльність великої кількості малих підприємств забезпечує стабільний розвиток регіональної економіки. Завдяки вищій конкуренції вони краще забезпечують місцеві ринки товарами і послугами і водночас значно менше дестабілізують ситуацію на ринку робочої сили при банкрутстві порівняно з великими підприємствами.

Крім інших вищезазначених функцій підприємства, слід виділити те, що воно виступає важливим джерелом фінансового та організаційного забезпечення соціального захисту, робить значний внесок у зменшення соціального напруження і демократизації ринкових відносин. Саме мале підприємство забезпечує формування середнього класу. Важлива роль малого підприємства полягає і в тому, що воно виступає інвестором вітчизняної економіки, а також сприяє розширенню експортних можливостей держави.

Необхідність державної політики, що відповідає тенденціям розвитку підприємства, зумовлена найбільшою вразливістю цього сектора економіки до дій влади. Держава має регулювати підприємство шляхом со-

ціально-економічного прогнозування, удосконалення дозвільної системи, антимонопольної політики, державної стандартизації, метрології й сертифікації, системи оподаткування, розробки загальнодержавних і регіональних програм розвитку підприємництва.

Основними перешкодами на цьому шляху є недосконалість форм та методів державного регулювання економічного розвитку, вади податкової системи, нестача інвестиційних ресурсів, слабка інноваційна активність, практична відсутність результатів адміністративних реформ та інституціональних змін, зокрема те, що проведена приватизація не дала очікуваних результатів.

Державне регулювання підприємства – це система економічного, правового, соціального й організаційного забезпечення державою умов для ефективного і стабільного розвитку бізнесу. Механізми впливу держави на діяльність підприємства реалізується через формування нормативно-правового поля, державну підтримку підприємства, адміністративно-економічне регулювання, організаційно-економічну та інформаційну допомогу.

Елементи державного управління та регулювання змінюються залежно від суспільно-політичної й соціально-економічної ситуації в суспільному житті. Важливість удосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання зумовлена необхідністю посилення економічної та соціальної ролі підприємства в суспільстві. Недосконалість державної політики у сфері регулювання підприємницької діяльності негативно позначається на іміджі України у світі. За результатами, наприклад, щорічної доповіді Світового банку щодо оцінки бізнес-клімату Україна посіла 128-ме місце серед 175 держав [5].

Державне регулювання підприємства забезпечується за допомогою спеціального державно-правового механізму, який складається, по-перше, з організаційно-структурних формувань, по-друге, з адміністративно-правових засобів впливу на відносини, що складаються в цій сфері. Організаційне середовище характеризує систему органів державного управління, їх взаємодію з суб'єктами підприємницької діяльності, способи та інструменти державного впливу на підприємство, розвиток інститутів ринкової інфраструктури (банки, біржі, страхові компанії, рекламні агентства тощо) та виробничої інфраструктури (зв'язок, дороги, засоби інформаційного забезпечення тощо).

Основними принципами державної політики розвитку малого підприємства є:

- системність та комплексність механізмів державного регулювання розвитку малого підприємства;
- цілеспрямованість та адресність підтримки суб'єктів малого підприємства

шляхом вибору пріоритетів та концентрації ресурсів для їх реалізації;

- рівноправний доступ суб'єктів малого підприємництва усіх форм власності до матеріально-сировинних, фінансових та інших ресурсів.

Принцип системності та комплексності має забезпечуватись адміністративно-правовими засобами. Це, перш за все, акти управління, призначені для регулювання відносин у сфері підприємництва. Правове поле, яке сьогодні регулює діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, складається з чотирьох кодексів, 89 законів, 18 Указів Президента України, 397 постанов Кабінету Міністрів України, 8 961 підзаконного акта міністерств і відомств, 17 325 інструкцій та роз'яснень та близько 200 постанов і правил органів місцевого самоврядування. Загалом це понад 340 тисяч сторінок регуляторних актів.

Правове середовище створює умови для розвитку цивілізованих ринкових відносин: стан розвитку ринкового законодавства (зокрема господарського); характер регуляторного втручання держави у діяльність суб'єктів економіки; захист інтересів підприємців. Діяльність щодо розроблення та здійснення державної політики розвитку комерції в Україні, її правового забезпечення необхідно розглядати не як одноразові заходи публічної влади, а як постійні функції держави, зокрема, функції Державного комітету України з питань розвитку підприємництва.

Формування стабільної нормативно-правової бази – найголовніша передумова ефективного розвитку малого підприємництва. Законодавство у цій сфері має становити єдину правову систему як за взаємною узгодженістю норм, так і за цілісністю нормативного регулювання підприємницької діяльності.

Формування нормативно-правової бази передбачає:

- встановлення чітких правових гарантій, що забезпечували б свободу та захист підприємницької діяльності;
- розроблення законодавчих та інших нормативних актів, спрямованих на правове забезпечення розвитку ринкових відносин;
- удосконалення діючих правових актів, що регулюють підприємницьку діяльність, з метою усунення внутрішньоправових суперечностей і скасування положень, які гальмують розвиток приватної ініціативи та підприємництва.

Закони та інші нормативні акти повинні сприяти залученню до підприємницької діяльності широких верств населення та стимулювати розвиток малого підприємництва, у тому числі шляхом створення сприятливих податкового, цінового, інвестиційного, інно-

ваційного режимів та умов для проведення зовнішньоекономічної діяльності.

Сьогодні Україна має велику кількість нормативних актів, значна частина яких регулює саме підприємницьку діяльність. Однак нормативне регулювання підприємницької діяльності залишається вкрай складним. Відсутність системності спричинює дублювання правових норм, закріплених у нормативних актах різної юридичної сили. Нагромадження зайвих регуляторних документів значно ускладнює як початок, так і здійснення підприємницької діяльності. Тому, на нашу думку, одним із напрямів удосконалення організаційно-правового механізму регулювання розвитку підприємництва повинно стати спрощення юридичних процедур у правовідносинах "державна – підприємець".

Адміністративні методи базуються на використанні сили державної влади. Це заходи (засоби) заборони, дозволу або примусу. Дозвільна система в Україні залишається найбільш бюрократичною та обтяжливою серед держав, що утворилися на території колишнього Радянського Союзу.

Одержання ліцензій для здійснення певних видів господарської діяльності потребує багато часу та ресурсів суб'єктів господарювання. Сфера ліцензування перетворилася на одну з найбільш корумпованих та стала механізмом адміністративного тиску на суб'єктів господарювання. У деяких випадках механізм ліцензування використовується для неправомірного обмеження конкуренції під час здійснення господарської діяльності.

Серед основних регуляторних перешкод для функціонування малого підприємництва фахівці виділяють:

- значну кількість та тривалість перевірок малих підприємств. При цьому слід зазначити, що значних збитків суб'єктам господарювання завдає корумпованість контрольних органів;
- непрозорість регуляторної політики та відсутність законодавчо встановленої відповідальності контрольних органів у разі здійснення ними правопорушень та завдання збитків чи недоотримання внаслідок цих дій доходів малими підприємствами;
- значні розбіжності в рівні сприятливості регуляторного середовища по регіонах, що свідчить як про недостатність контролю за діяльністю державних органів на місцях, так і про низьку ділову етику місцевого бізнесу.

Усе вищезазначене викликає невпевненість підприємців у стабільності умов ведення бізнесу та збільшує їх транзакційні видатки. Відповідно, це веде до збільшення видатності бізнесу та, з одного боку, запроваджує вищі очікування щодо необхідної



норми рентабельності, які зменшують кількість осіб, що потенційно могли б зайнятися малим підприємництвом, з іншого, поглинає ресурси розвитку вже діючих малих підприємств. Відповідно, відбувається "тінізація" малого підприємництва в Україні.

На відміну від більшості засобів підтримки розвитку малого підприємництва, які потребують безпосередніх вкладень бюджетних ресурсів або ведуть до втрати потенційного надходження коштів до бюджету, вдосконалення інституційного середовища не вимагає таких витрат. Між тим завдяки вдосконаленню організаційної структури взаємодії малих і середніх підприємств між собою, з великими компаніями та з бюджетом воно дає змогу помітно підвищити ефективність малого підприємництва, його стійкість, а відтак – зміцнити національну економіку в цілому та підвищити рівень її стабільності.

З метою мобілізації організаційного чинника розвитку слід забезпечити всебічний розвиток форм самоорганізації малого, середнього та великого бізнесу: асоціацій підприємств, торговельних палат, товариств тощо. Такі об'єднання можуть надавати (і надають на практиці у багатьох країнах світу) широкий спектр ділових послуг своїм членам, забезпечувати узгоджені дії, спрощувати економічні відносини між членами, здійснювати захист їх інтересів перед третіми компаніями та перед державою, зокрема, справляти дієвий вплив на регуляторну політику держави.

З метою стимулювання розвитку ділових об'єднань слід забезпечити надання певної частини державної підтримки малим підприємствам через галузеві та регіональні асоціації. Зокрема, останні можуть відігравати роль поручителів при отриманні кредитів, надавати рекомендації підприємствам. Різно зростає роль таких асоціацій в разі надання підтримки лише під жорстко контрольовані бізнес-плани та різноманітні зобов'язання.

Також, на нашу думку, корисним є використання досвіду об'єднання малих та середніх підприємств у ділову мережу, зокрема, утворення регіональних кластерів – зосереджених у географічному регіоні взаємопов'язаних підприємств та інституцій у межах окремої галузі промисловості.

Перевагами використання кластерної моделі взаємодії є:

- можливість спільного використання об'єднаних капіталів та прискорення інновацій;
- можливість спільного використання ресурсів (відповідно, їх більш повне використання та менша питома вартість);
- встановлення ефективної спеціалізації підприємств;
- узгоджений поділ ринку та уникнення непродуктивної конкуренції;

- отримання ефекту масштабу та подолання недоліків, які пов'язані з малими розмірами підприємств;
- зниження та поділ ризиків;
- підвищення стійкості окремих підприємств та мережі в цілому;
- встановлення довгострокових зв'язків за відтворювальним ланцюгом, включаючи зв'язки між виробником та споживачем.

Державна політика розвитку комерції має ґрунтуватися на взаємодії публічно-правових і приватноправових засад регулювання комерційних відносин. Вона повинна моделювати такий стратегічний курс розвитку цієї форми ділової активності, який би визнавав комерсанта головною діючою фігурою ринкового господарства, законним суб'єктом приватноправових відносин громадянського суспільства.

Унаслідок відставання правового регулювання від стану відносин у сфері господарської діяльності Україна втрачає позитивні тенденції розвитку підприємництва, що зумовлює необхідність адекватних змін законодавства у цій сфері. У тому числі, враховуючи сучасні тенденції розвитку економіки держави, необхідно переглянути і механізми стимулювання підприємницької діяльності.

#### IV. Висновки

Основними принципами державної політики розвитку малого підприємництва є: системність та комплексність механізмів державного регулювання розвитку малого підприємництва; цілеспрямованість та адресність підтримки суб'єктів малого підприємництва шляхом вибору пріоритетів та концентрації ресурсів для їх реалізації; рівноправний доступ суб'єктів малого підприємництва усіх форм власності до матеріально-сировинних, фінансових та інших ресурсів.

Проблеми організаційно-правового регулювання розвитку підприємництва зумовлені такими чинниками: відсутністю системності, що спричинює дублювання правових норм; нагромадженням зайвих регуляторних документів; бюрократизмом та обтяжливістю дозвільної системи; значною кількістю та тривалістю перевірок малих підприємств; непрозорістю регуляторної політики та відсутністю законодавчо встановленої відповідальності контрольних органів; значними розбіжностями в рівні сприятливості регуляторного середовища за регіонами.

Пріоритетними напрямками вдосконалення організаційно-правового регулювання підприємницької діяльності мають стати: усунення необґрунтованих підстав для здійснення заходів державного нагляду (контролю) органами державної влади та органами місцевого самоврядування; мінімізація видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; використання досвіду об'єднання малих та середніх

підприємств у діловій мережі, зокрема, утворення регіональних кластерів; недопущення політизації діяльності регуляторних органів; недопущення неправомірного втручання державних органів та органів місцевого самоврядування у діяльність суб'єктів господарювання. Усе це потребує перегляду та прийняття узгоджених нормотворчих документів.

### Література

1. Білоус Г. Розвиток малого підприємництва в Україні / Г. Білоус // Економіка України. – 2004.
2. Економіка України. Десять років реформ / 3. Ватаманюк, С. Панчишин, В. Бандера, В. Буняк, О. Ватаманюк ; [Львівський національний ун-т ім. Івана Франка]. – Л. : ЛНУ ім. І. Франка, 2001.
3. Економіка України: підсумки перетворень та перспективи зростання / В.М. Геєць, В.П. Александрова, О.І. Барановський, В.В. Близнюк, І.В. Богдан ; [Інститут економічного прогнозування НАН України]. – К. : Форт, 2000.
4. Єременко Т. Напрямки розвитку податкового потенціалу малого підприємства / Т. Єременко // Вісн. Укр. ак. держ. упр. при Президентіві України. – 2005. – № 3.
5. Указ Президента України "Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності" від 03.09.2007 р. № 816/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=816%2F2007.

УДК 351.77; 352.07

## МІЖГАЛУЗЕВА СТРАТЕГІЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ОХОРОНОЮ ЕКОЛОГІЧНОГО СУСПІЛЬНОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

**Білинська М.М.**

доктор наук з державного управління, професор  
Національний університет біоресурсів і природокористування України

### Annotation

We consider the concept of intersectoral strategy in public administration and environmental public health, its components, the need to establish a link between the protection environmental public health and environment and ways of implementing it.

### Анотація

Розглянуто поняття міжгалузевої стратегії в державному управлінні екологічним суспільним здоров'ям, його складові, обґрунтовано необхідність установлення зв'язку між охороною суспільного здоров'я і довкіллям.

### Ключові слова

Урбанізація, охорона здоров'я, екологія, навколишнє середовище.

### І. Вступ

У ХХІ ст. спостерігається розвиток науково-практичного забезпечення процесів державного управління екологічним суспільним здоров'ям. Значна деградація довкілля, негативні соціально-політичні й технологічні зміни, швидка урбанізація зумовили зміну пріоритетів і поглядів, особливо це стосується сфери суспільного здоров'я та довкілля. Раніше питання здоров'я та довкілля розглядалися окремо, але зараз поняття екологічного суспільного здоров'я пов'язане з медичними (охоронно-оздоровчими), природознавчими і соціальними науками. Поняття екологічного суспільного здоров'я базується на підтримці добробуту населення та проведенні профілактичних заходів. Забезпечення відповідаль-

ності за стан здоров'я народу спирається на:

- 1) оцінювання впливу на здоров'я населення соціальної та економічної політики, що здійснює уряд;
- 2) активізацію участі населення в заходах уряду щодо охорони здоров'я.

Проведений моніторинг свідчить, що на сьогодні відповідальність за здоров'я населення найбільше пов'язана з управлінням екологічними питаннями [1]. Щодо інших сфер господарства й управління, то усвідомлення їх відповідальності за вплив впроваджуваної політики на стан здоров'я населення зазвичай не розглядається.

Міжсекторальний підхід до вирішення проблем охорони здоров'я населення є практично новою технологією в державному управлінні Україні, з огляду на це на сьогодні відсутня відповідна методологічна база [2; 3].

Значний внесок у розвиток досліджень у сфері екологічного суспільного здоров'я зробили вітчизняні та зарубіжні вчені. Цим питанням в Україні протягом останніх років активно займається група вітчизняних науковців, серед них: І.М. Солоненко [1], М.М. Білинська [2; 3], Л.І. Жаліло [1; 4] та інші. Велику увагу цьому питанню приділено в працях таких відомих зарубіжних дослідників, як К. Чу, Р. Сімпсон, Е. МакМітчел, Т. Хенкок, І. Лоу, Р. Ріксон, В.Е. Браун тощо. В Україні це питання залишається недостатньо дослідженим.

**II. Постановка завдання:**

- визначити поняття міжгалузевої стратегії в державному управлінні екологічним суспільним здоров'ям;
- оцінити можливий вплив різних інструментів міжгалузевої взаємодії на сучасний стан екологічного суспільного здоров'я в Україні.

**III. Результати**

Удосконалення методологічної бази державної активності в умовах перехідного суспільства та реформування системи охорони здоров'я є особливо важливим з огляду на те, що, як показав досвід, системи охорони здоров'я в таких умовах нестійкі і потребують вжиття заходів державної політики і розробки стратегії. Причому обов'язковим є дотримання відповідності між можливостями тактики і потребами стратегії реформування. Інакше кажучи, виходячи з нової парадигми здоров'я і його охорони, потрібна стратегія міжгалузевих дій, проте її реалізація гальмується через відсутність напрацьованих механізмів подібної тактики реформування системи охорони здоров'я. Якщо завдання державної стратегії трактується занадто вузько, без урахування необхідності міжгалузевих механізмів, то в цьому випадку може бути досягнутий тимчасовий ефект, що на сьогодні спостерігається в Україні і трактується як відсутність реформ у галузі охорони здоров'я. Таким чином, виклики часу зумовлюють необхідність розробки та впровадження якісно нових пріоритетів політики держави в галузі

охорони здоров'я, до яких належить, зокрема, розробка механізмів міжгалузевого управління. Життєвою необхідністю нашого часу не тільки в Україні, а й у інших країнах є розвиток управлінської взаємодії між галузями охорони здоров'я й охорони довкілля. Аналітичний огляд як спільних, так і паралельних заходів дав можливість вивести певні закономірності запровадження і розвитку міжгалузевих технологій управління [3; 4].

Взаємозв'язок між головними цілями сучасної охорони здоров'я й екологічними ініціативами є ознакою потенційної сили загальної цілеспрямованості. Аналіз стратегій, які кожна зі сфер рекомендує для забезпечення справедливості і сталого розвитку, як показано в табл. 1, свідчить про те, що вони могли б бути на практиці взаємодоповнювати одна одну. У табл. 1 наведена схема взаємозв'язків цілей, досягнення яких є стратегією в управлінні охороною здоров'я й охороною навколишнього середовища. Це дає нам можливість виділити основний принцип їх взаємодії: досягти справедливої стабільності і стабільної справедливості [5; 6]. Але те, що зв'язки між впливом на здоров'я та впливами на навколишнє середовище є встановленими, ще не означає, що вони прості. У багатьох випадках ланки зв'язку між ними просто відсутні. Можна виділити основні формальні положення для проведення спільної політики розвитку і встановлення міжгалузевих механізмів управління.

Таблиця 1

**Зв'язок цілей охорони здоров'я і навколишнього середовища:  
справедлива стабільність і стабільна справедливість**

| Охорона здоров'я                                                               | Навколишнє середовище                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Справедливість                                                                 | Стабільний розвиток                                                                              |
| Соціальне право і справедливість в охороні здоров'я                            | Екологічно стабільний економічний розвиток                                                       |
| Стабільність                                                                   | Справедливість                                                                                   |
| Соціальна спільність, оптимізм і послідовність                                 | Екологічні права людини                                                                          |
| Міжгенераційна справедливість: соціальна відповідальність за здоров'я нащадків | Управління ресурсами: цілеспрямована оцінка для всіх видів довкілля – громади, місцевості, світу |

Паралелізм між двома стратегіями означає, що дві сфери можуть бути об'єднані з користю для обох. Проте традиційно обидві сфери діяли відокремлено політично, адміністративно і науково. Сфери охорони здоров'я й охорони навколишнього середовища потребують спільної методології і професійної практики [1; 2].

На праві справедливості наголошувалося в документі ВООЗ щодо сприяння здоров'ю (що випливало із I Міжнародної конференції зі сприяння здоров'ю, Оттава, 1986), у якому визнавалася необхідність забезпечення доступності соціальних ресурсів як передумови для збереження здоров'я, як у розвинутих країнах, так і в тих, що розвиваються. Низький рівень здоров'я і передчасна смерть пов'язані з бідністю і станом довкілля. Такий висновок покладено

в основу більшості політичних ініціатив на ранньому етапі діяльності ВООЗ. У стратегії "Здоров'я для всіх" [1] розглядається роль соціуму і фізичного оточення. В Оттавській хартії запропоновано п'ять стратегій, дві з яких прямо координують охорону здоров'я і довкілля.

Стандарти щодо стану здоров'я і довкілля раніше складали і використовували окремо у відповідних галузях управління. Останнім часом набула розвитку система визначення ризику для здоров'я, яка впроваджена в аспекті забезпечення сталого розвитку шляхом ужиття як епідеміологічних, так і антикризових екологічних заходів. Практично сформувався інтегрована політика сприяння здоров'ю.

П'ять стратегій Оттавської хартії спочатку мали на меті зменшення шкоди, що за-

вдається здоров'ю, і підвищення потенціалу здоров'я популяції в цілому [1; 5]. Але поступово вони перетворилися в інтегровану соціальну політику з мультигалузовим підходом. Галузі агрокультурного, індустріального та рекреаційного напрямів з метою запобігання нераціональному використанню природних ресурсів і зіставлення його з потенційними соціальними наслідками, такими як зайнятість, мобільність, освіта і соціальне благополуччя, запровадили міжсекторальні підходи до вирішення спільних проблем. Така міжсекторальна політика важлива як для захисту навколишнього середовища, так і для сприяння здоров'ю.

Управлінські дії, що спрямовані на задоволення інтересів двох сфер – навколишнього середовища і сфери охорони екологічного здоров'я, потребують переорієнтації на спільну стратегію.

Переорієнтація служб, виходячи з їх відповідальності за наслідки екологічних змін і

соціальне трактування причин хвороб, сприятиме розвитку обох сфер. Зокрема, служби, не пов'язані прямо з охороною здоров'я (соціальне забезпечення, транспорт, освіта тощо), як ми знаємо, значно більше впливають на рівень здоров'я популяції, ніж безпосередньо спеціальні служби охорони здоров'я. Зміни в транспортних системах (застосування ременів безпеки, вибіркове тестування на алкоголь) врятували більше життів у цьому десятилітті, ніж окремі заходи з охорони здоров'я.

Зважаючи на п'ять стратегій, задекларованих Оттавською хартією (табл. 2), забезпечення охорони здоров'я населення є предметом уваги як політиків, так і органів державного управління, а також залежить від індивідуальної поведінки і дій громади. Такий підхід можливий і ефективний тільки в разі застосування нових технологій управління, насамперед міжгалузевого характеру.

Таблиця 2

**Порівняння чинників громадського здоров'я, пов'язаних безпосередньо з охороною здоров'я й опосередковано з охороною навколишнього середовища**

| Оттавська хартія                | Охорона здоров'я        | Спільні цілі               | Охорона довкілля            |
|---------------------------------|-------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Координація політики            | Право на справедливість | Соціальні права            | Сталий розвиток             |
| Охорона довкілля                | Моніторинг              | Контроль ризику            | Моніторинг                  |
| Громадські дії                  | Соціальна активність    | Соціальна допомога         | Збереження довкілля         |
| Розвиток індивідуальних навичок | Зміна способу життя     | Інформація для вибору      | Зміни природокористування   |
| Переорієнтація галузі           | Реформи                 | Нові технології управління | Міжгалузеве співробітництво |

У формуванні механізмів міжсекторального управління напрацьовані певні ефективні форми роботи, серед яких визнаними в більшості країн є круглі столи та робочі групи.

У практиці ВООЗ доведено, що стратегічна методологія, розроблена щодо розвитку охорони здоров'я, може бути застосована також до навколишнього середовища; стратегії, запропоновані для використання в навколишньому середовищі, роблять внесок в охорону здоров'я. На Брундландських круглих столах (1986 р.) для тих, хто приймає ключові рішення, було передбачено розгляд технологій, які можна було б успішно використовувати для розвитку міжсекторальної політики, спільного оцінювання стану довкілля, координування спільних дій та інтеграції превентивних заходів з охорони здоров'я [5; 6].

Зазвичай під час проведення круглих столів провідну роль у формуванні певного висновку відіграють експерти, думка яких може бути схвалена або розвинута громадськістю. Цей підхід був би корисним також для збирання думок можливо більшої кількості експертів з певної проблеми. Не викликає сумніву вагомість теоретичних знань, які використовують вчені для аналізу ситуації при вирішенні важливої практичної проблеми. У процесі обговорення проблеми на круглих столах може виникнути нова технологія для оцінювання і порівняння інформації у випадку слабких

управлінських навичок вирішення проблеми, а саме: аналіз і синтез суттєвої інформації стосовно особливо важливих проблем.

Концепція проведення консультативних круглих столів визнана корисною в більшості країн [1; 5].

У ході круглих столів надають інформацію і практично консультують зацікавлених у пошуках можливостей узгоджених дій в галузі охорони здоров'я або навколишнього середовища громадські активісти, т. зв. "стейкхолдери". Стейкхолдерами, або зацікавленими сторонами, можуть на круглих столах виступати особи з протилежними політичними або іншими життєвими позиціями і роллю: споживачі, постачальники, їх клієнти, державні оцінювачі, радикали і консерватори – всі можуть бути залучені до вирішення спільної міжгалузевої проблеми. Якщо в процесі обговорення всі учасники будуть мати рівні права, то це започаткує принцип демократичності і надасть більше шансів на правильне вирішення проблеми.

Корисність круглих столів полягає в тому, що вони привертають увагу до потреб, які можна задовольнити політичним шляхом, оскільки вони є питаннями політики; дещо спірним було визнання за ними статусу одночасно охорони здоров'я і навколишнього середовища.

Наступним кроком у розвитку технологій міжгалузевого управління після врахування

громадської і експертної думки на круглих столах слід вважати проведення робочих семінарів, або семінарів робочих груп, на яких розробляється спільна стратегія із залученням спеціалістів з різних галузей. Зазвичай робочі семінари відбуваються під керівництвом управлінців цих галузей і мають характер більш наближений до прийняття рішення з вирішення міжгалузевої проблеми. Робочі семінари можуть переорієнтувати стратегії з розгляду витоків проблеми на досягнення їх результатів і прогнозування наслідків. Переорієнтація може відбутися на різних рівнях організації і в різних професійних сферах. Стосовно навколишнього середовища потрібна переорієнтація соціальних служб щодо міського планування, місцевого державного управління і, можливо, найбільше – щодо оцінювання екологічного впливу. Така переорієнтація необхідна для агентств, які враховують витрати, пов'язані з ризиками, які не можна визначити кількісно, і систем, що працюють у неправильному режимі. Для їх стратегій властиве обмеження через контроль за невиправданим ризиком – наприклад, наслідками поводження з токсичними відходами. У справі охорони навколишнього середовища і громадського здоров'я можна було б досягти більшого, якби джерела ризиків були б своєчасно виявлені або, де це можливо, їм можна було запобігти [2; 3].

Оскільки ми маємо концепцію взаємного посилення справедливості і стабільності, спільну стратегічну методологію в галузі охорони здоров'я і довкілля, а також визначили деякі сталі показники популяційного й екологічного здоров'я, можна знайти найбільш конструктивний шлях, корисний для розвитку обох галузей, але поки що це не реалізовано на практиці. Зокрема, стратегічна методологія Оттавської хартії передбачає оцінювання протягом тривалого часу ряду міст, у яких буде проведено моніторинг стану здоров'я населення і навколишнього середовища.

#### IV. Висновки

Інтеграція принципів екологічного суспільного здоров'я в систему державного управління і соціального захисту населення забезпечить вирішення нагальних проблем. Створення законодавчої бази, вивчення і поширення серед населення принципів екологічного суспільного здоров'я будуть сприяти розробці правильної і доцільної державної політики, чіткому прийняттю державно-управлінських (політичних) рішень, а також плануванню і впровадженню відповідних програм і проектів. Поки що кожен із компо-

нентів інтегрованої стратегії охорони здоров'я і навколишнього середовища впроваджується і оцінюється окремо, хоча спільна стратегія підвищує можливості охорони здоров'я і довкілля значно більше, ніж окремо взята стратегія. Критика так званих "інтегрованих", спільних щодо охорони здоров'я і навколишнього середовища дій, має враховувати можливості кожної з галузей. Стандарти, яким має відповідати оцінка, є мірою, яка забезпечує інтегровану інтерпретацію майбутнього спрямування обраних проектів з певної проблеми. При цьому слід пам'ятати, що дослідження і професійна сфера охорони здоров'я й довкілля слабко інтегровані. З огляду на це для сфери охорони здоров'я й інших галузей господарства та управління необхідно відзначити:

- 1) спільні цілі в суспільстві;
- 2) аналогічні дефініції для обговорення на зрозумілій всім мові;
- 3) форми обговорення, що забезпечують рівність і доступність.

#### Література

1. Державне управління охороною суспільного здоров'я : навч. посіб. / [за ред. І.М. Солоненка та Л.І. Жаліло]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 116 с.
2. Білинська М. Процедура оцінки впливів політичних рішень на стан суспільного здоров'я / М. Білинська // Вісник НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – № 1. – С. 294–301.
3. Білинська М. Державне управління забезпеченням національної безпеки та чинники суспільного здоров'я / М. Білинська, Н. Рингач // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2008. – Вип. 1 (20). – С. 417–425.
4. Екологічне громадське здоров'я: від теорії до практики / [пер. : О.В. Кунгурцев, О.І. Мартинюк, Н.Д. Солоненко та ін.]. – Кам'янець-Подільський : Абетка-НОВА, 2002. – 290 с.
5. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням : підручник / [за заг. ред. д.е.н., проф. Л.Г. Мельника та к.е.н., проф. М.К. Шапочки]. – Суми : ВТД "Університетська книга", 2007. – 759 с.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1995 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

УДК 348.7:669

## РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНУ

**Болдусь М.В.**

кандидат економічних наук, доцент  
Класичний приватний університет

### Annotation

The article is devoted to research of functions of organs of state administration of agrarian sector of economy at regional level and directionfinding improvement of orgware of their implementation. Suggestions are developed in relation to a structure and principles of forming of Advice from food safety of the Zaporozhia region at state administration of region.

### Анотація

Статтю присвячено дослідженню функцій органів державного управління аграрного сектора економіки на регіональному рівні та визначенню напрямів удосконалення інституційного забезпечення їх виконання. Розроблено пропозиції щодо структури і принципів формування Ради з продовольчої безпеки Запорізької області при державній адміністрації області.

### Ключові слова

Державне регіональне управління, агропромисловий комплекс, стратегія регіональної політики, функції регулювання, продовольча безпека.

### I. Вступ

Сьогодні економічна еліта усвідомлює той факт, що при сучасному рівні розвитку продуктивних сил, масштабах виробництва, складності господарських зв'язків обійтися без державного втручання у дію ринкових сил неможливо. Систему державного регулювання, що включає різноманітні механізми й інструменти, необхідно органічно включити в систему організації економіки. Держава повинна стати гарантом динамічного і послідовного здійснення завдань господарського регулювання, свідомо і цілеспрямовано координувати процес ринкових перетворень в аграрному секторі. Необхідно розробити українську модель аграрних відносин, яка відповідала б національним традиціям, враховувала зарубіжний та вітчизняний досвід, та забезпечити її необхідною нормативно-правовою базою.

Система управління повинна забезпечувати функціонування та розвиток усіх галузей сільського господарства, агропромислового комплексу, а також соціальну стабільність на селі. Держава як вищий суб'єкт управління визначає соціально-економічну спрямованість дій системи управління АПК, несе відповідальність за її ефективне функціонування. З огляду на це проблеми формування, функціонування і вдосконалення систем управління

постійно перебувають у центрі уваги науки і практики державного управління. Серед вітчизняних науковців, що досліджують цю проблематику, слід відзначити В. Андрієвського, В. Бакума, В. Євдокименка, В. Здоровика, Т. Кравченка, К. Наконечної, Г. Чорного.

На регіональному рівні не сформована науково обґрунтована система управління агропромисловим комплексом у цілому і сільським господарством зокрема. Відсутня чітка методологічна і правова база, а організаційна структура управління сільським господарством не відповідає економічній ситуації, що склалася.

### II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати напрями вдосконалення діяльності обласної державної адміністрації щодо забезпечення продовольчої безпеки регіону.

### III. Результати

Державна адміністративна влада не управляє підприємствами, а захищає інтереси суспільства і забезпечує їх узгодження з колективними інтересами, які нерідко виявляються протилежними. Так, суспільство в цілому вимагає різноманіття товарів за мінімальною ціною, забезпечення повної зайнятості й високих доходів населення, створення підходящих умов для життя наступних поколінь, збереження навколишнього середовища, водночас виробники продукції, котрі діють в умовах повної господарської самостійності, орієнтуючись на попит і державні економічні нормативи, прагнуть завищити ринкові ціни на продукти, мінімізувати витрати праці, максимізувати особисті доходи. У зв'язку із цим основним завданням державного управління у сфері економіки має бути встановлення таких правових норм і економічних нормативів, які забезпечували б баланс інтересів між сільськогосподарськими товаровиробниками (і не тільки) і суспільством у цілому на науково обґрунтованому рівні. Державне регулювання повинне будуватися з урахуванням принципу повного господарського самоврядування всіх організаційно-правових форм. Відповідно, основні функції органів державного управління аграрного сектора економіки на регіональному рівні повинні зводитися до державного регулювання агропромислового виробництва, а саме: створення організаційних, правових, інформаційних передумов для здійснення господарської діяльності;

формування системи економічних нормативів щодо регулювання продовольчого і земельного ринку регіону на користь як товаровиробників, так і споживачів; організації робіт з формування ринкової інфраструктури; проведення цілеспрямованої соціальної, продовольчої, науково-технічної політики на регіональному рівні; здійснення контролю за використанням сільськогосподарських земель, збереження їх родючості, організації карантинного, санітарного, екологічного і ветеринарно-фітопатологічного контролю; забезпечення надійного управління державною власністю.

Перехід до цивілізованого ринку немислимий без жорстких правил "гри" безпосередніх товаровиробників і тих, хто їх обслуговує, що виключають або істотно ускладнюють саму можливість несправедливого збагачення, хижацького ставлення до землі, завдання збитку екологічній безпеці. Саме тому правова регламентація діяльності підприємств і організацій всіх форм власності в аграрній сфері повинна стати одним з найпріоритетніших завдань органів державного управління.

У сфері соціальної політики необхідна інтенсифікація зусиль державної адміністрації Запорізької області, спрямованих на забезпечення гарантій продовольчої безпеки для мало захищених верств населення, продовольчого постачання соціальних установ й інших соціально значущих об'єктів (установ охорони здоров'я, дошкільної і середньої освіти), а також спецспоживачів (Міністерства оборони тощо). Всі зазначені категорії потребують державного контролю й організації продовольчого забезпечення.

Під системою продовольчої безпеки регіону розуміють сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених елементів (структур, механізмів і ресурсів), що орієнтовані на реалізацію заданої цільової установки – забезпечення стану продовольчої безпеки і мають здатність до самовідтворювання.

Система продовольчої безпеки регіону повинна мати такі основні властивості:

1) цілісність – поява нової якості в певному наборі елементів. Цілісність може бути порушена через втрату системних якостей при виключенні будь-якого з виділених елементів системи;

2) різноманітність – наявність якісно різних елементів системи, що виконують різні функції;

3) зв'язність – здійснення обміну інформацією між елементами системи, неможливість включення в систему елементів без інформаційного обміну;

4) цілеспрямованість – можливість управління системою шляхом зміни параметрів в одному елементі для перетворення стану інших;

5) стійкість (гомеостаз) – здатність збереження властивостей 1–4 при значній зміні параметрів середовища [7].

Найважливішою складовою в забезпеченні продовольчої безпеки регіону є система управління, саме тому принципове значення має завдання щодо формування її структури. Як основний орган, що реалізує функцію управління продовольчою безпекою області, пропонується сформувати Раду з продовольчої безпеки Запорізької області при державній адміністрації області. Рада формується з керівників галузевих відділів обласної адміністрації, сфера відповідальності яких пов'язана із забезпеченням продовольчої безпеки, науковців, найбільш кваліфікованих фахівців і керівників підприємств і організацій агропромислового сектора області, представників інших зацікавлених структур (громадських об'єднань, фондів тощо).

Керівним органом Ради є президія, очолювана головою, який обирається строком на один рік засіданням Ради. Президія Ради затверджує план його роботи. Робочим органом Ради є секретаріат. У її складі формуються секції, які відповідають напрямам (сферам) забезпечення продовольчої безпеки. При цьому Рада повинна бути наділена повноваженнями, достатніми для забезпечення реалізації її функцій. Основними функціями Ради є: діагностика (моніторинг, аналіз, оцінювання) стану продовольчої безпеки області; розробка і коректування стратегії забезпечення продовольчої безпеки Запорізької області; визначення пріоритетних напрямів, механізмів забезпечення продовольчої безпеки (цільових програм тощо); розробка і контроль за виконанням окремих заходів у сфері забезпечення продовольчої безпеки; участь у підготовці законодавчих актів, розроблення проектів рішень органів державної влади і місцевого самоврядування з питань забезпечення продовольчої безпеки; реалізація заходів з підвищення ефективності власної діяльності; координація взаємодії структур, що задіяні в заходах щодо забезпечення продовольчої безпеки.

До складу основних організацій (структур), що забезпечують реалізацію рішень Ради з продовольчої безпеки області, мають увійти: Головне управління агропромислового розвитку; Головне управління економіки; Головне управління праці та соціального захисту населення; Управління охорони здоров'я; Управління з охорони довкілля; Управління зовнішніх відносин і ЗЕД; Головне управління земельних ресурсів; органи контролю за якістю і безпекою харчових продуктів і продовольчої сировини; Аграрний фонд.

Оптимальним для досягнення мети системи є використання адаптивного типу управління, схема якого наведена на рис. 1.

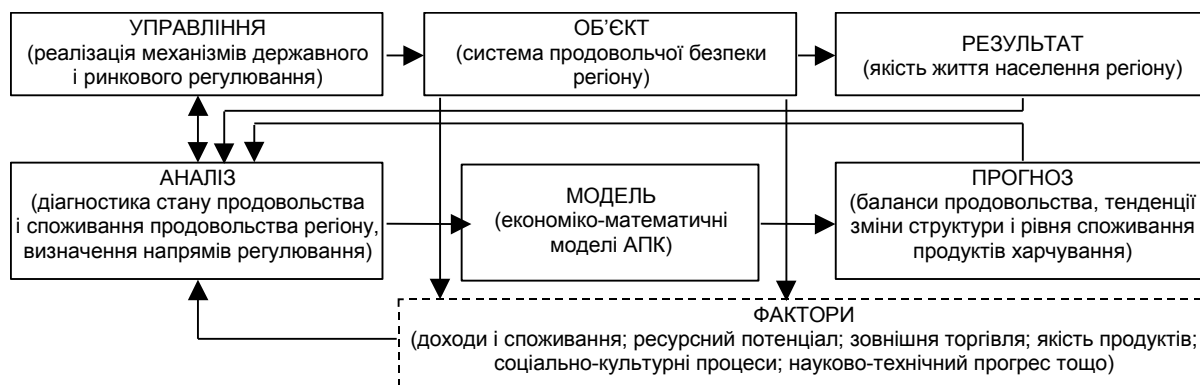


Рис. 1. Структурно-логічна схема адаптивного управління продовольчою безпекою Запорізької області

При цьому типі управління враховуються чинники, які впливають на отримання результату, але передбачається можливість зміни дії чинників на кінцевий результат управління з метою нейтралізації негативних і посилення позитивних їх впливів.

При цьому блок управління одержує інформацію про зміну значення чинника одночасно з керованим об'єктом, в разі наявності прогнозу чи навіть раніше, вживає заходів з нейтралізації його впливу (негативний зв'язок) або для посилення його позитивного ефекту.

Найважливішим моментом у побудові системи забезпечення продовольчої безпеки є підвищення ефективності діяльності управлінських структур, тобто всіх задіяних органів регіональної влади, їх підрозділів і організацій.

Діяльність регіональних відомств має бути зорієнтована на досягнення певних результатів. Для цього кожна з них повинна, критично оцінивши свою діяльність, передбачити заходи щодо приведення механізмів, процедур, оргструктури у відповідність з поставленими завданнями. Для цього кожна організація повинна скласти стратегічний план своєї роботи. План повинен включати: а) зрозуміле і повне формулювання місії організації; б) визначення цілей і завдань організації стосовно її головних функцій і напрямів діяльності, шляхів (стратегій) і необхідних ресурсів у досягненні поставленої мети; в) установа співвідношень між довгостроковими цілями і завданнями організації та її щорічними планами дій; г) розгляд основних зовнішніх чинників, дія яких перебуває поза межами контролю організації, але може істотним чином вплинути на досягнення поставлених нею мети і завдань; д) опис того, як процедури програм-

ного аналізу були застосовані у формулюванні або коректуванні стратегічних цілей, а також графік їх повторного аналізу в майбутньому.

Стан економічного потенціалу і динаміка показників розвитку об'єктивно покажуть спрямованість вектора управлінської стратегії, розкриють слабкі і сильні сторони регіону порівняно з іншими. Запорукою ефективності регіональної системи продовольчої безпеки (забезпечення якої є багатоаспектною проблемою і передбачає врахування багатьох чинників) є наявність процедур комплексної діагностики її стану, що дають змогу виявити взаємозв'язок різних чинників і аспектів.

Наведена на рис. 2 схема діагностики продовольчої безпеки регіону зображує у спрощеному вигляді послідовність дій суб'єктів, залучених у процес забезпечення продовольчої безпеки. Діагностика стану продовольчої безпеки, таким чином, є циклічно повторюваним процесом, що передбачає можливість коректування на основі зворотних зв'язків як рішень, що приймаються на її основі, так і конкретних процедур її реалізації.

Відповідно до розкритої раніше сутності поняття продовольчої безпеки, адекватна система показників повинна характеризувати стан основних чинників продовольчої безпеки. Як найважливіші чинники пропонується розглядати такі: рівень і структура кінцевого споживання продуктів харчування; стану виробничого потенціалу сфер АПК і природних ресурсів сільськогосподарського призначення; обсягів і структури експорту-імпорту продовольства в регіоні, що характеризує міжрегіональний аспект відтворення; якості й безпеки продовольства.





Рис. 2. Діагностика стану продовольчої безпеки регіону

Загальною основою планування і реалізації заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки регіону повинна стати система балансових побудов (фактичних і прогнозних) за основними групами продуктів харчування і видами продовольчих ресурсів. Загальна форма таких балансів наведена в табл. 1, 2. Регіональні баланси повинні доповнюватися балансами продовольчого забезпечення окремих територій і балансами у формі соціального замовлення для постачання

соціально значущих об'єктів і спецспоживачів (табл. 3, 4, 5). Загальний регіональний баланс продовольства має бути деталізований за окремими стратегічними видами продовольчої сировини, таких як зернові, м'ясо, молокопродукти, цукор тощо. Розраховані регіональні баланси, таким чином, будуть основою для подальшого планування і прийняття рішень для регульовальної дії у сферах АПК, забезпечення необхідних пропорцій стійкого відтворення продовольчих ресурсів.

Таблиця 1

**Форма балансу продуктів харчування**

| № з/п | Група продуктів           | Одиниці виміру | Потреба з урахуванням норм раціонального харчування | Прогноз./факт. постачання (виробництва) | Відхилення (+/-) | Забезпечення, % |
|-------|---------------------------|----------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------|-----------------|
| 1     | М'ясо і м'ясопродукти     |                |                                                     |                                         |                  |                 |
| 2     | Молоко і молочні продукти |                |                                                     |                                         |                  |                 |
| 3     | Яйця                      |                |                                                     |                                         |                  |                 |
| 4     | Хлібні продукти           |                |                                                     |                                         |                  |                 |
| 5     | Картопля й овочі          |                |                                                     |                                         |                  |                 |
| 6     | Фрукти і ягоди            |                |                                                     |                                         |                  |                 |
| 7     | Цукор                     |                |                                                     |                                         |                  |                 |
| 8     | Рослинні жири             |                |                                                     |                                         |                  |                 |
| 9     | Риба та рибопродукти      |                |                                                     |                                         |                  |                 |

Таблиця 2

**Форма балансу продовольчих ресурсів**

| Наявність і рух ресурсів       | Обсяги продовольчих ресурсів |
|--------------------------------|------------------------------|
| Запаси на початок року         |                              |
| Надходження:                   |                              |
| - виробництво                  |                              |
| - імпорт, включаючи ввезення   |                              |
| Разом ресурсів                 |                              |
| Використання:                  |                              |
| - виробниче споживання         |                              |
| - втрати:                      |                              |
| - експорт, включаючи вивезення |                              |
| - особисте споживання          |                              |
| - запаси на кінець року        |                              |

Складання регіональних балансів дає можливість планувати потребу в зовнішніх

постачаннях продовольства і прогнозувати їх обсяг і структуру (табл. 3).

**Форми аналізу потреби в завезенні продовольчих товарів  
з інших регіонів України і через зовнішньоекономічну діяльність**

| № з/п | Група продуктів | Одиниця виміру | Обсяг потреби (дефіциту) | Постачальники / виконавці |
|-------|-----------------|----------------|--------------------------|---------------------------|
| 1     | ...             | ...            | ...                      | ...                       |
| ...   | ...             | ...            | ...                      | ...                       |

Таблиця 4

**Форма зведеного плану продовольчого постачання установ соціальної сфери**

| № з/п | Група продуктів | Потреба управлінь (т) |                 |                     | Разом | Сума |
|-------|-----------------|-----------------------|-----------------|---------------------|-------|------|
|       |                 | охорони здоров'я      | народної освіти | соціальної політики |       |      |
| 1     | ...             | ...                   | ...             | ...                 | ...   | ...  |
| ...   | ...             | ...                   | ...             | ...                 | ...   | ...  |

Таблиця 5

**Форма деталізованого плану (для окремих категорій споживачів)**

| № з/п | Група продуктів | Потреба |          | Постачальники / виконавці | Джерела фінансування |
|-------|-----------------|---------|----------|---------------------------|----------------------|
|       |                 | т       | тис. грн |                           |                      |
| 1     | ...             | ...     | ...      | ...                       | ...                  |
| ...   | ...             | ...     | ...      | ...                       | ...                  |

Реалізація запропонованих механізмів забезпечення продовольчої безпеки регіону дасть можливість подолати негативні тенденції, що склалися протягом останніх 17 років у забезпеченні продовольством населення області шляхом застосування системного підходу до вирішення всього комплексу взаємопов'язаних завдань державного управління продовольчою безпекою.

#### IV. Висновки

У сфері соціальної політики необхідна інтенсифікація зусиль державної адміністрації Запорізької області, спрямованих на забезпечення гарантій продовольчої безпеки для слабкозахиснених верств населення, продовольчого постачання соціальних установ й інших соціально значущих об'єктів. Як основний орган, що реалізовує функцію управління продовольчою безпекою області, пропонується сформувати Раду з продовольчої безпеки Запорізької області при державній адміністрації області, яка має бути наділена повноваженнями, достатніми для забезпечення реалізації її функцій. До складу основних структур, що забезпечують реалізацію рішень Ради, мають увійти: Головне управління агропромислового розвитку; Головне управління економіки; Головне управління праці та соціального захисту населення; Управління охорони здоров'я; Управління з охорони довкілля; Управління зовнішніх відносин і ЗЕД; Головне управління земельних ресурсів; органи контролю за якістю і безпекою харчових продуктів і продовольчої сировини; Аграрний фонд.

#### Література

1. Андрієвський В.Є. Адміністративна реформа в АПК. Міністерство аграрної політики, основні функції та функціональні підрозділи / В.Є. Андрієвський // Регіональні перспективи. – 2001. – № 1. – С. 54–65.
2. Бакум В.В. Особливості формування системи управління регіоном / В.В. Бакум // Економіка АПК. – 2007. – № 4. – С. 27–34.
3. Євдокименко В. Структурно-функціональні складові регіональної аграрної політики / В. Євдокименко, Ю. Лопатинський, Т. Шкабара // Регіональна економіка. – 2005. – № 2. – С. 160–166.
4. Здоровик В.К. Формування господарського механізму регулювання аграрних відносин / В.К. Здоровик, А.О. Линдюк // Економіка АПК. – 2005. – № 2. – С. 42–46.
5. Кравченко Т.А. Формування механізмів державного регулювання сільськогосподарського дорадництва / Т.А. Кравченко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 3. – С. 108–112.
6. Наконечна К.В. Особливості формування альтернативного варіанта механізму державної підтримки на засадах “викликів ринків” / К.В. Наконечна // Вісн. аграрної науки. – 2008. – № 8. – С. 75–78.
7. Фактори підвищення рівня продовольчої безпеки / П.А. Лойко, М.Ф. Бабієнко, Т.Д. Іщенко // Економіка АПК. – 2006. – № 8. – С. 20–28.
8. Чорний Г.М. Функціональний зміст діяльності суб'єктів управління в АПК / Г.М. Чорний // Економіка АПК. – 2004. – № 10. – С. 78–81.

УДК 352.331.5

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ**Бражко О.В.**кандидат економічних наук, доцент  
Класичний приватний університет**Annotation**

The article is devoted to the consideration of question of development of relations of markets in the field of labour-market as one of directions of reformation of the Ukrainian economy. The basis of pre-condition and necessity of policy of the state are analyzed in direction of management the resources of labours, the state aims of priorities and tasks, and also concrete recommendations are offered in relation to reformation of policy of management the resources of labours in a country in the article.

**Анотація**

Розглянуто особливості розвитку ринкових відносин у сфері ринку праці. Проаналізовано основні напрями політики держави щодо управління трудовими ресурсами, визначено пріоритетні державні цілі та завдання, розроблено конкретні рекомендації щодо реформування політики у сфері управління трудовими ресурсами в країні.

**Ключова слова**

Державна політика, ринок праці, регулювання, менеджер, продуктивність праці, робоча сила, орган державної влади.

**I. Вступ**

Стан ринку праці та процеси у сфері зайнятості населення належать до соціально-економічних параметрів, які визначальним чином впливають на суспільний розвиток і конкурентоспроможність національної економіки. З одного боку, ринок праці – елемент економічної системи, від якого залежать вектор і темпи макроекономічної динаміки, з іншого – він опосередкує вплив макроекономічного розвитку на добробут населення й на стан багатьох соціальних процесів.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – дослідити питання реформування державної політики щодо регулювання ринку праці.

**III. Результати**

Проблеми зайнятості населення завжди були в центрі уваги української науки, сучасних

учених-економістів і управлінців. Вагомий внесок у розвиток управлінської науки про зайнятість населення, трудовий потенціал, ринок праці зробили С.І. Бандур, Д.П. Богиня, Н.П. Борецька, В.С. Васильченко, Г.К. Губерна, М.В. Данюк, В.В. Дорофійенко, Ф.Д. Заставний, К.В. Зайцева, О.Ф. Новикова, В.П. Оніщенко, І.Л. Петрова, В.М. Петюх, С.І. Пирожков, Н.Л. Юрлова та ін.

Український ринок праці склався під впливом як інерції розпаду планово-центральної системи організації праці і трансформаційної кризи, так і позитивних процесів соціально-економічних перетворень. Стан ринку праці визначається становищем економіки в цілому й діями у сфері макроекономічного регулювання та ефективністю заходів у різних сферах соціальної політики, зокрема в галузях загальної та професійної освіти, пенсійного забезпечення, житлової політики тощо. Створення атрибутів ринку праці України на сьогодні відстає від загального поступу економічних перетворень. Це діє як додатковий фактор, що негативно впливає на динаміку зайнятості та безробіття.

Таке становище на ринку праці є причиною недостатньої ефективності використання трудового ресурсу в Україні. Низька продуктивність праці – одна з головних макроекономічних проблем країни. За даними ОЕСР, сьогодні продуктивність української робочої сили на 25% нижча за російську (табл. 1). При відносно невеликій різниці в якості вищої освіти (у рейтингу якості вищої освіти Всесвітнього економічного форуму 2008 р. Росія посідає 45 місце, Україна – 54), за показниками ефективності ринку праці, дистанція є дуже значною (Росія – 33 місце, Україна – 62). За останні 17 років Україні так і не вдалося відновити втрачені після розпаду Радянського Союзу позиції: у 1993 р. індекс людського розвитку становив 0,844, зараз – 0,788 (що близько за позиціями до Намібії та Ботсвани) [7].

Таблиця 1

**Показники продуктивності праці  
з урахуванням паритету купівельної спроможності (дол. США на рік) [7]**

| Рік  | США    | Україна | Росія  | Польща | Туреччина | Китай | Португалія | Греція |
|------|--------|---------|--------|--------|-----------|-------|------------|--------|
| 1990 | 61 898 | 15 501  | 16 988 | 18 007 | 17 254    | 2 699 | 31 216     | 41 203 |
| 1995 | 66 142 | 8 737   | 13 505 | 22 070 | 18 198    | 4 859 | 36 107     | 42 666 |

## Держава та регіони

|      |        |        |        |        |        |        |        |        |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 2000 | 74 244 | 9 562  | 16 386 | 28 853 | 21 065 | 7 409  | 38 250 | 48 384 |
| 2004 | 80 660 | 14 058 | Н.д.   | 34 029 | 24 664 | Н.д.   | 38 718 | 53 977 |
| 2006 | 86 262 | 16 928 | 23 512 | 32 733 | 25 833 | 12 836 | 37 585 | 52 454 |

Джерело: CIA World Factbook, за розрахунками журналу "Експерт".

Сучасна ситуація у сферах регулювання ринку праці й управління трудовими ресурсами в країні зумовлена існуванням проблем і суперечностей, які тривалий час не вирішувались та продовжують загострюватися [4], серед яких можна виділити такі:

1. Висока залежність економічної сфери від політичної кон'юнктури, відсутність чітких погоджених орієнтирів розвитку, його пріоритетів, непослідовність проведення економічної політики, послаблення ролі держави, зниження довіри населення до державної соціально-економічної політики. Усе це збільшує невизначеність й ускладнює розробку й реалізацію політики на ринку праці.

2. Короткострокова орієнтованість економічної діяльності, відсутність великих довгострокових проектів при недостатньому інвестуванні виробничої сфери. У головних галузях економіки основні фонди зазнали не тільки морального, а й суттєвого фізичного зносу. На деяких підприємствах рівень зношеності досяг 80%, що суттєво знижує їх конкурентоспроможність.

3. Негативні демографічні тенденції. З 1993 р. Україна має стійку динаміку скорочення кількості населення, у тому числі працездатного віку, при збільшенні кількості населення непрацездатного віку. Скорочення кількості безробітного населення, збільшення зайнятого та економічно активного населення, на що вказує Державний комітет статистики України, свідчить про вихід на ринок праці осіб непрацездатного, зокрема пенсійного віку. Вказана тенденція є причиною виникнення дефіциту трудових ресурсів, зокрема кваліфікованих, і негативно впливає на темпи економічного зростання практично в усіх галузях економіки [5, с. 89].

4. Територіальні диспропорції попиту й пропозиції на ринку праці. Сучасний ринок робочої сили України функціонує в умовах територіальної незбалансованості концентрації промислового виробництва і трудових ресурсів, що деформує попит та пропозицію на ринку праці. Розподіл трудових ресурсів характеризується концентрацією попиту і пропозиції на сході країни. Кількість населення, зайнятого в економіці, становить у східних областях понад третину від загальної кількості зайнятого населення в країні. Суттєвий міграційний приріст має тільки місто Київ, а вплив працездатного населення характерний для всіх регіонів, за винятком АРК, Івано-Франківської, Черкаської, Чернівецької та Київської областей [3, с. 95].

Дезінтеграційні процеси зумовлюють збереження осередків тривалого безробіття в західних регіонах країни (Житомирська, Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська області), тоді як в інших регіонах не вистачає робочої сили.

5. Структурні диспропорції попиту та пропозиції на ринку праці. Модернізація виробництва, розширення застосування та розвиток нових наукоємних технологій ведуть до змін професійно-кваліфікаційної структури попиту й пропозиції на ринку праці та підвищення вимог до якості робочої сили. Сучасна ситуація характеризується нестачею кваліфікованих кадрів за окремими професіями та спеціальностями. Однією з причин є невідповідність структури професійної освіти потребам ринку праці за кваліфікаційним рівнем і професійною структурою. Швидкий розвиток економіки зумовив те, що деякі галузі зростають на 20–50% на рік, проте пропозиція трудових ресурсів у цих сферах, навпаки, скорочується. Так, за даними Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, у 2008 р. кадровий дефіцит як головну перепону для розвитку економіки називали на 10,8% більше опитаних керівників підприємств, ніж у 2007 р. Кожен четвертий український менеджер вважає, що нестача кваліфікованих кадрів стримує зростання виробництва. Підприємствам важко знаходити навіть некваліфікований персонал. У 40% випадків середній розряд робітників на підприємствах відстає від робіт, що виконуються, на 0,2–0,3 розряду, простій техніки через недостатню кваліфікацію робітників становить 30–50% від загального часу простоїв обладнання.

6. Незбалансованість існуючих трудових ресурсів та робочих місць, що пов'язано з відсутністю їх планування, недосконалістю інвестиційної політики, збереженням високої питомої ваги непрестижної фізичної малокваліфікованої праці, тяжких і шкідливих умов праці. Найбільш дефіцитними на сьогодні є професії, за якими відсутня спеціальна базова освіта. Через кадровий дефіцит зарплатні пропозиції за деяким позиціями протягом 2007–2008 рр. збільшились на 100%, водночас у середньому зростання становить 25%. Так, наприклад, у банківському секторі, що швидко зростає, протягом 2008 р. відбулося збільшення заробітної плати вдвічі. Подібні тенденції призвели до вимушеного імпорту фахівців [6, с. 104].

7. Невідповідність сфери професійної освіти потребам ринку праці, відсутність державних пріоритетів у галузі освіти, зниження якості підготовки фахівців, слабка "прив'язка"

програм підготовки до потреб виробництва, зниження престижу професій науково-технічного спрямування призводять до проблем щодо структурної невідповідності майбутніх попиту та пропозиції робочої сили у професійно-кваліфікаційному розрізі та збільшення кількості неконкурентоспроможних робочих місць. Занадто зарегульований ринок праці не зробив інститути ринку праці більш гнучкими, що збільшує витрати роботодавців на найм випускників, дезорієнтує професійну освіту. Структура професійної освіти деформована на користь вищої школи. Проте потреба роботодавців у фахівцях з вищою професійною освітою нижча за відповідні пропозиції на ринку праці. Водночас контингент робітників поступово наблизився до пенсійного віку. На ринку праці бракує слюсарів, електромеханіків, фрезерувальників, токарів вищого розряду, кваліфікованих будівельників. Багато великих компаній (зокрема, корпорація "Арселор-Міттал Кривий Ріг", Північний ГЗК та інші великі промислові підприємства) змушені самостійно готувати працівників на робочі спеціальності, створюють і сертифікують свої навчальні центри на зразок профтехучилищ.

8. Активізація процесу вивільнення робітників зі сфери матеріального виробництва. Подальший розвиток приватних підприємств, фермерських господарств, форм малого та середнього бізнесу призводить до скорочення робочої сили в державному секторі економіки.

9. Низький рівень заробітної плати в бюджетному секторі (а також окремих галузях, що фінансуються з позабюджетних фондів) є однією з причин поглиблення диспропорцій на ринку праці. Незадовільними залишаються міжгалузеві співвідношення офіційних заробітних плат. Так, рівень оплати був нижчим за середній по країні (станом на червень 2008 р. – 1883 грн):

- у рибальстві – 898 грн;
- у сільському господарстві – 1064 грн;
- в охороні здоров'я – 1246 грн;

- у лісовому господарстві – 1364 грн;
- у культурі та спорті – 1697 грн;
- в освіті – 1768 грн.

Низький рівень оплати праці у цих галузях призводить до відпливу кваліфікованих кадрів в інші сектори економіки, зниження попиту на професійну освіту за низькооплачуваними спеціальностями, тобто відтворення кадрового дефіциту в перспективі.

10. Низька якість робочих місць, що справляє негативний вплив на функціонування ринку праці та призводить до зниження продуктивності праці, втрати кадрових ресурсів у зв'язку з виробничим травматизмом і професійними захворюваннями, високої плинності кадрів на роботах, що пов'язані з важкими умовами праці.

Процеси глобалізації економіки загострюють міжнародну конкуренцію за кваліфіковану робочу силу. Негативні демографічні тенденції в західних країнах уже зараз зумовлюють підвищення попиту на робочу силу з країн СНД, у тому числі з України. Так, Португалія, Іспанія та Італія, які є традиційними реципієнтами українських мігрантів, вже спростили режим їх легалізації. Німеччина здійснює цілеспрямовану політику залучення висококваліфікованих фахівців з вищою освітою [6, с. 103].

Слід зауважити, що ринок праці України має певні резерви щодо підвищення конкурентоспроможності робочої сили. Фахівці Всесвітнього економічного форуму зазначають, що якість вищої освіти в Україні досить висока порівняно з країнами з аналогічним рівнем ВВП. Саме тому людський капітал може бути головною конкурентною перевагою України. Дослідна компанія А.Т. Kearney, яка розробила індекс розвитку трудових ресурсів й аналізує основні тенденції формування та розвитку банку кваліфікованих ресурсів у 15 країнах світу, визнала Україну, поряд з Індією, Латвією та Словенією, країною зі значними можливостями з погляду трудових ресурсів (табл. 2) [7].

Таблиця 2

**Індекс розвитку трудових ресурсів (ІТР) у роздрібному бізнесі  
(Global Retail Development Index) (2007 р.) [7]**

| ІТР ранг | Країна     | Фактор, його питома вага          |                                          |                   | ІТР |
|----------|------------|-----------------------------------|------------------------------------------|-------------------|-----|
|          |            | Наявність кваліф. роб. сили*, 50% | Персп. розвитку кваліф. роб. сили**, 30% | Економіка***, 20% |     |
| 19       | Словаччина | 100                               | 79                                       | 77                | 100 |
| 14       | Малайзія   | 56                                | 96                                       | 100               | 75  |
| 8        | Словенія   | 69                                | 62                                       | 65                | 66  |
| 7        | Латвія     | 61                                | 65                                       | 82                | 65  |
| 23       | Угорщина   | 61                                | 64                                       | 86                | 65  |
| 26       | Литва      | 62                                | 64                                       | 78                | 64  |
| 22       | Румунія    | 50                                | 50                                       | 81                | 50  |
| 1        | Індія      | 43                                | 100                                      | 28                | 50  |
| 4        | Україна    | 55                                | 49                                       | 59                | 49  |
| 5        | Китай      | 48                                | 55                                       | 70                | 48  |
| 9        | Греція     | 56                                | 29                                       | 58                | 43  |
| 27       | Бразилія   | 34                                | 80                                       | 45                | 40  |
| 2        | Росія      | 54                                | 69                                       | 83                | 69  |
| 15       | Македонія  | 61                                | 10                                       | 44                | 37  |
| 38       | Болгарія   | 54                                | 0                                        | 69                | 34  |

\* 0 – незначна кількість кваліфікованої робочої сили; 100 – велика кількість кваліфікованої робочої сили.

\*\* 0 – погані можливості для розвитку кваліфікованої робочої сили; 100 – відмінні можливості для розвитку кваліфікованої робочої сили.

\*\*\* 0 – висока собівартість трудових ресурсів; 100 – низька собівартість трудових ресурсів.

Виходячи з вищезазначеного, ключовим пріоритетом державної політики щодо ринку праці має стати створення правових, економічних та інституційних умов для підвищення ефективності зайнятості населення. Рішення у сферах структурної політики щодо формування та реалізації інвестиційних програм, політики доходів, розвитку системи освіти повинні прийматися з урахуванням їх очікуваного впливу на стан зайнятості в Україні. Акценти державної політики слід поступово зміщувати від практики регулювання поточної ситуації, що складається на національному ринку праці, у бік здійснення запобіжних заходів та опікування якістю робочої сили, забезпечення й закріплення прогресивних зрушень у регіональній та галузевій структурі зайнятості.

Відтак, у рамках завдань реформування ринку праці та зайнятості населення доцільними є такі пріоритети.

1. Удосконалення трудового законодавства та законодавства про зайнятість населення, для чого необхідно:

- провести гармонізацію трудового законодавства та законодавства про зайнятість населення з міжнародними нормами (наприклад, існує сучасне податкове законодавство звужує сферу дії законів про працю за рахунок застосування для регулювання відносин між роботодавцем та робітником цивільно-правових інструментів, особливо в галузі малого підприємництва). Послідовно відобразити в національному трудовому законодавстві положення міжнародно-правових документів з питань праці, що є обов'язковими для України, а також актів Європейського Союзу у зв'язку із здійсненням Україною зовнішньополітичного курсу в напрямі європейської інтеграції [2, с. 24];
- вирішити ряд проблем у галузі трудового права, зокрема: забезпечити збалансований захист інтересів працівників і роботодавців в умовах ринкової економіки, оптимально збалансувати захисні та виробничі функції трудового права, забезпечити диференціацію правового регулювання праці в різних професійних сферах тощо;
- забезпечити подальший розвиток норм трудового законодавства та законодавства про зайнятість населення з метою приведення його у відповідність із сучасними тенденціями у зв'язку із докорінними змінами всієї системи суспільних відносин та з формуванням ринкових відносин і соціально-економічних перетворень, поглибленням відміннос-

тей у змісті праці, формах її організації в різних секторах економіки. З цієї метою прийняти нову редакцію Трудового кодексу, максимально врахувати в ньому особливості праці працівників малого бізнесу, кооперативів, окремих категорій працівників, суб'єктів трудового права в особі організацій роботодавців;

- вилучити з нової редакції Трудового кодексу, ухваленого у першому читанні Верховною Радою України, дискримінаційні норми щодо роботодавців та окремих категорій найманих працівників (ст. 22, 25, 121), а також норми, що суперечать Конституції України та звужують зміст та обсяг існуючих прав найманих працівників, зокрема: зобов'язання укладення з робітником угоди щодо нерозголошення комерційної таємниці; зобов'язання робітника не переходити на роботу до конкурентів протягом двох років; розширення переліку мотивів для звільнення працівника за ініціативою роботодавця; суттєві обмеження згоди профспілок при прийнятті управлінського рішення; відсутність статті щодо звільнення керівника за вимогами профспілок; установлення нормального робочого часу – 40 годин на тиждень, замість не більшого за 40 годин; запропоновані норми щодо оплати праці та гарантій і компенсацій, які суперечать Закону України “Про оплату праці”, де порушується принцип рівної оплати за рівноцінну працю робітників суміжних професій, не передбачена обов'язковість перегляду розміру мінімальної заробітної плати залежно від зростання цін, відсутність норми встановлення тарифної ставки 1-го розряду в генеральних та галузевих угодах, звужена соціальна гарантія мінімальної заробітної плати (відсутній зв'язок між МЗП та ПМ) та інші норми [1, с. 99];
- розробити правову базу щодо “лізингу” персоналу та вдосконалити законодавство України з метою правової захищеності персоналу в умовах підвищення гнучкості форм зайнятості;
- розмежувати повноваження в галузі регулювання ринку праці між державними та регіональними органами влади, органами місцевого самоврядування, зокрема, провести чіткий законодавчий розподіл повноважень відповідальності та фінансово-економічної бази між загальнодержавним і місцевими рівнями, центр ваги управління трудовими ресурсами перенести на місцевий рівень;

- удосконалити механізм реалізації державних гарантій щодо працевлаштування осіб з обмеженими можливостями, інвалідів;
- розробити нормативно-правове забезпечення впровадження нових професійних стандартів;
- реформувати систему державної соціальної підтримки безробітних громадян з метою стимулювання їх до активних пошуків роботи.

2. Удосконалення системи моніторингу та прогнозування ситуації на ринку праці. Для цього рекомендувати державним органам виконавчої влади за участю регіональних органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, органам служб зайнятості:

- здійснювати регулярний моніторинг попиту та пропозиції робочої сили та розробляти прогноз попиту й пропозиції на ринку праці;
- визначати професійно-кваліфікаційну структуру перспективної потреби роботодавців у трудових ресурсах;
- виявити величину та професійно-кваліфікаційну структуру додаткової потреби роботодавців у трудових ресурсах у зв'язку з реалізацією пріоритетних національних проектів, державних цільових програм, державних інвестиційних проектів;
- прогнозувати обсяг та професійно-кваліфікаційну структуру пропозиції робочої сили на ринку праці з урахуванням змін демографічної ситуації та структури професійної освіти, що склалася;
- сформувати державний реєстр отримувачів державних послуг із сприяння зайнятості населення;
- розробити, спираючись на результати моніторингу на державному та регіональному рівнях, державні й регіональні прогнози попиту та пропозиції за професійно-кваліфікаційними групами, уточнити стратегії та плани розвитку професійної освіти, визначити пріоритети у галузі регулювання ринку праці, розглянути можливість залучення іноземних фахівців.

3. Для забезпечення відповідності структури професійної освіти потребам ринку необхідно:

- переглянути напрями та рівні професійної підготовки з урахуванням прогнозу попиту та пропозиції на ринку праці;
- органам виконавчої влади, до повноважень яких належать обов'язки сприяння зайнятості населення, приділити особливу увагу підготовці фахівців за загальногалузевими професіями, потреба в яких не може бути задоволена за рахунок наявних трудових ресурсів. На вирішення цього завдання необхідно оріє-

нтувати систему професійної освіти та програми перепідготовки безробітних;

- розробити професійні стандарти з метою підвищення якості професійної освіти, враховуючи запити роботодавців на підготовку кадрів;
- створити умови рівного доступу громадян до галузевих та професійних ринків праці та сформувати основу для сертифікації персоналу;
- з метою формування структури попиту населення на послуги професійної освіти відповідно до потреб ринку реалізовувати програми професійної орієнтації молоді та організовувати професійно-пропагандистські кампанії.

4. Підвищення територіальної мобільності робочої сили, для чого слід:

- послабити економічні обмеження, які виникли, зокрема, через регіональну асиметрію соціально-економічного розвитку, низький рівень доходів, невідповідність міжгалузевих співвідношень у рівнях оплати праці, великі міжрегіональні відмінності, високий рівень безробіття окремих областей країни, що стримують пересування українських громадян територією країни з метою здійснення трудової діяльності та знижують ефективність використання іноземної робочої сили;
- з метою створення сприятливих умов для залучення трудових ресурсів до регіонів, що є трудодефіцитними, спростити доступ громадян до регіональних ринків житла, для цього використовувати можливості іпотечного кредитування та розвивати регіональні житлові програми за безпосередньою участю роботодавців;
- розширювати застосування новітніх методик при підборі персоналу, аутсорсингу тощо;
- сприяти безробітним громадянам та членам їх родин у переселенні до трудодефіцитних регіонів, зокрема сільської місцевості, встановити перелік витрат, що відшкодовуються, та розмір фінансової допомоги родинам, які переїжджають;
- стимулювати регіональну конкуренцію у сфері надання послуг із сприяння зайнятості населення та координації діяльності державних органів служби зайнятості населення, формувати єдиний інформаційний простір у сфері сприяння зайнятості населення, затвердити стандарти надання якості послуг із сприяння зайнятості населення.

5. Розвиток кадрового потенціалу, що вимагатиме:

- утворити на підприємствах цільові фонди зайнятості для фінансування процесів вивільнення, перерозподілу та перекваліфікації кадрів;

- сприяти розвитку приватно-державного партнерства в галузі зайнятості та інтеграції в бізнес-стратегії компаній галузевих і міжгалузевих програм підготовки фахівців;
- здійснювати фінансування системи перенавчання за рахунок залучення коштів зацікавлених підприємств;
- сприяти розширенню кваліфікації робітників шляхом освоєння ними суміжних професій;
- здійснювати підтримку з боку держави ініціатив бізнесу щодо розвитку кадрового потенціалу;
- впроваджувати проведення добровільної сертифікації підприємств за результатами їх діяльності з розвитку персоналу (сертифікація "Інвестиція в людину").

6. Оптимізація залучення іноземної робочої сили, для чого необхідно:

- регулювати залучення іноземної робочої сили з урахуванням перспективних потреб економіки в трудових ресурсах на основі принципу пріоритетного використання національних кадрів;
- з метою захисту інтересів українських громадян на ринку праці щорічно встановлювати допустиму частку іноземців, праця яких використовується в різних галузях економіки;
- розробити перелік дефіцитних професій (за результатами прогнозу потреби роботодавців), за якими залучення іноземців не квотується;
- здійснити зміни в міграційному законодавстві з метою спрощення залучення та використання робочої сили з країн СНД;
- розробити програму заохочення повернення українських трудових мігрантів у країну.

7. Стимулювання економічної активності населення. З цією метою необхідно:

- розробити програму інтеграції до ринку праці та ефективної зайнятості безробітного населення, яке є неконкурентоспроможним на ринку праці, зокрема: інвалідів, жінок, що виховують дітей-інвалідів; випускників загальноосвітніх закладів, які не мають професії; громадян передпенсійного віку, які втратили роботу; громадян, які тривалий час не працювали та прагнуть поновити трудову діяльність;
- органам державної служби зайнятості розробити спеціальні програми, що передбачатимуть забезпечення конкурентоспроможності робітників на ринку.

8. Підвищення якості робочих місць:

- впроваджувати механізм соціального партнерства та галузевих і міжгалузевих угод про соціальне партнерство з метою збільшення оплати, поліпшення умов

праці, надання соціального пакета працівникам, установлення мінімальних соціально-трудоових гарантій, які дадуть змогу конкурувати за кваліфіковану робочу силу;

- з метою підвищення заробітної плати забезпечити перехід до галузевих систем оплати праці, що передбачають об'єднання професій у професійно-кваліфікаційні групи залежно від рівня освіти та виду діяльності, за якими встановлюється гарантований рівень оплати праці;
- сформувати єдину автоматизовану систему моніторингу професійного травматизму та професійних захворювань.

9. Упровадження довгострокової політики перерозподілу робочої сили, для цього:

- з метою вирішення проблеми вакантних робочих місць розробити програми перерозподілу робочої сили на користь галузей, які мають першочергове значення з точки зору економічного зростання й експорту;
- розглянути доцільність запровадження селективного податку на зайнятість, диференційованого залежно від потреби галузі в трудових ресурсах.

10. Перегляд системи державного управління у сфері зайнятості населення. Для реалізації цього завдання необхідно:

- передбачити більш широку участь регіонів у регулюванні ринку праці, розмежувати повноваження державних та регіональних органів виконавчої влади таким чином. На державному рівні доцільно здійснювати нормативно-правове регулювання, стратегічне планування, контроль і нагляд за реалізацією органами виконавчої влади повноважень, а також встановлювати:

а) професійні стандарти;

б) мінімальний та максимальний розмір допомоги з безробіття;

в) перелік професій, за якими проводяться професійне навчання, перенавчання та підвищення кваліфікації;

г) скласти перелік пріоритетних категорій безробітних громадян, які мають труднощі при працевлаштуванні та щодо яких органами державної служби зайнятості реалізуються спеціальні програми;

д) упровадити квоти на залучення та використання іноземної робочої сили;

е) визначити ряд пріоритетних професій, за якими доцільно залучати та використовувати іноземну робочу силу без встановлення квот.

Регіональним органам виконавчої влади слід:

- проводити моніторинг ситуації на ринку праці, розробляти прогноз попиту та пропозиції на ринку праці в розрізі професійно-кваліфікаційних груп;



- регулювати розподіл трудових ресурсів, залучення та використання іноземної робочої сили, розробляти та реалізовувати програми підвищення територіальної мобільності робочої сили;
- упроваджувати програми інформування населення щодо ситуації на ринку праці, професійної орієнтації молоді, здійснення проектів, які спрямовані на популяризацію робітничих професій;
- передбачити в державному бюджеті у вигляді субвенцій регіональним бюджетам кошти на здійснення повноважень, що передані на регіональний рівень;
- координацію територіальних програм сприяння зайнятості з регіональними програмами соціально-економічного розвитку, інвестиційними проектами тощо.

#### IV. Висновки

Ключовим пріоритетом державної політики щодо регулювання ринку праці має стати створення правових, економічних та інституційних умов для підвищення ефективності зайнятості населення. Рішення, що приймаються у сферах структурної політики, формування та реалізації інвестиційних програм, політики доходів, розвитку системи освіти тощо повинні прийматися з урахуванням їхнього очікуваного впливу на стан зайнятості в Україні. Акценти державної політики повинні поступово переміщатися від практики регулювання поточної ситуації, що складається на національному ринку праці, у бік здійснення запобіжних заходів та опікування якістю робочої сили, забезпечення та закріплення прогресивних зрушень у регіональній і галузевій структурі зайнятості.

У рамках завдань реформування ринку праці та зайнятості населення запропоновано пріоритетні заходи здійснення державної політики, які мають покращити ефективність системи державного управління ринком праці та збільшити зайнятість населення.

#### Література

1. Герасимчук В.І. Проблеми трансформації зайнятості і ринку праці України (методологія, аналіз, шляхи вдосконалення) / В.І. Герасимчук. – К., 2001. – 503 с.
2. Колот А. Проблеми розбудови національної моделі соціально-трудових відносин / А. Колот // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 5. – С. 23–28.
3. Костровець Л.Б. Методологічні підходи до вивчення ринку праці / Л.Б. Костровець // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами : зб. наук. пр. ДонДАУ. Серія : Державне управління. – Донецьк : ДонДАУ, 2002. – Т. 3. – Вип. 18. – С. 94–100.
4. Корпоративна соціальна відповідальність: Цивілізована економіка, цивілізовано суспільство : матеріали II Міжнародної конференції // Експерт. – 2008. – 18 квітня.
5. Петюх В.М. Ринок праці : навч. посіб. / В.М. Петюх. – К. : КНЕУ, 1999. – 288 с.
6. Сай І.А. Особливості формування трудових ресурсів в економіці / І.А. Сай // Економіка та держава. – 2008. – № 2. – С. 103–104.
7. Growth Opportunities For Global Retails. The A.T. Kearney Global Retail Development Index, 2007. ATKEARNEY.

УДК 316.421

## ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ В ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ. ВИБІР КОНЦЕПЦІЇ

**Гайдабрус А.О.**

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

#### Annotation

In the article principles of innovative policy of the Ukrainian state are examined in a choice and realization of conception of Post-Industrial reform of society.

#### Анотація

У статті запропоновано принципи інноваційної політики української держави у виборі і реалізації концепції постіндустріальної реформи суспільства.

#### Ключові слова

Інновація, концепція, криза, кризовий менеджмент.

#### I. Вступ

Кризові потрясіння світової економіки не супроводжуються активізацією постіндустріальних реформ, що мають на меті змінити базові принципи розвитку суспільства в цілому. До ліквідації кризи залучені і керівництва держав, і центри глобальної економічної політики, і національні стратегічні ресурси. Кризовий менеджмент – болісна, але ефективна процедура, що дає змогу застосовувати інноваційні інструменти для зміни самих основ соціального відтворення. Консолідація держави і бізнесу сприяє налагодженню обороту капіталів стає свідомо регульованим процесом.

Україна опинилася на периферії світових постіндустріальних перетворень. Це збільшує її відставання від країн-лідерів, внаслідок цього посилюється наша власна криза, викликана не труднощами соціально-економічного прогресу, а втратою системної цілісності національної економіки. І саме тому набагато небезпечніша і важча, ніж глобальна криза.

Ролі державного управління, що консолідує стратегію інноваційних реформ із завданнями кризового менеджменту, присвячені наукові дослідження Д. Белла, І. Бойка, Л. Ємельяненко, В. Іноземцева, В. Новицької, В. Онікієнка, Ю. Сурміна, І. Терон, Е. Тоффлера [1–7]. Проте лише небагато авторів розглядають зміну самої системи і принципів державного управління як головну умову постіндустріальної перебудови українського суспільства.

### II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути принципи інноваційної політики української держави у виборі та реалізації концепції постіндустріальної реформи суспільства.

### III. Результати

Фахівці роблять висновки про несприятливу перспективу інноваційних реформ в Україні, зважаючи на слабку мотивацію ключового суб'єкта – держави [5, с. 320].

При цьому українськими дослідниками висувається немало реалістичних пропозицій щодо формування національної інноваційної концепції за ініціативою держави. Причина сумного парадокса полягає в методологічній недосконалості інноваційних концепцій, що базуються на системно-технологічному підході, який був відпрацьований системою державного управління за часів планової економіки й абсолютно ігнорує природні механізми мотивації інноваційних суб'єктів, у т. ч. соціокультурні і політичні інтереси державних менеджерів.

В індустріальному суспільстві домінує політика прагматизму (соціальної доцільності), коли інновація розглядається як засіб досягнення бажаного практичного результату, а не як інструмент соціальної трансформації.

Фактично індустріальна інноваційна концепція є не підставою для реалізації суб'єктної мотивації, а стратегічним орієнтиром. Це лише програмне затвердження (інституціалізація) інноваційних прагнень влади, яке не враховує еволюції самого виконавця – інноваційного суб'єкта.

Інновація індустріального суспільства – це політичне змагання суб'єктів за місце в системі владних відносин. У цьому змаганні можлива структурна реформа і перерозподіл позицій учасників. Переможець затверджує свою концепцію, головною метою якої є легалізація зручного для нього порядку врахування чинників у реалізації соціально-

го сценарію [5, с. 324–325]. Для індустріального суспільства найбільш прийнятний системно-організаційний сценарій інноваційної реформи, оскільки провідним виконавцем виступає апарат державного управління. Така інноваційна реформа не зачіпає принципів функціонування влади. Змінюються лише економічні умови, норми, орієнтири, стратегії і технології. Тому індустріальна інновація зводиться до інноваційних моделей і пілотних проектів, а решту оновлення можна класифікувати як модифікацію й оптимізацію існуючого устрою. Суть інноваційної політики інтерпретується як управлінське втручання держави в соціальні процеси з метою їх структурної перебудови, зміни функціональних режимів, але не трансформації самої якості суб'єктності цих процесів. Розраховувати на інноваційну ініціативу уповноважених управлінців, на нашу думку, не доводиться, оскільки ініціатива – прерогатива мотивованого суб'єкта.

Відмова держави від суб'єктної участі в інноваційних процесах не стільки укріплює індустріальну формацію, скільки мотивує корупцію й егоїзм. Бюрократія як принцип безсуб'єктності системи державного управління зберігає непорушність існуючих принципів, оскільки впровадження інновації в бюрократичну систему є для неї неприродною дією.

Боротьба за владу визначає суть індустріальної політики, яка являє собою не стан відтворення суб'єкта, а засіб досягнення мети. Ці принципи соціальних відносин істотно знижують інноваційні здібності індустріальної формації.

Ключовий образ індустріального суспільства – спланований і регламентований, інституціалізований інноваційний процес. При очевидній парадоксальності цей образ не викликає заперечень. Вважається нормальним, що наші нащадки житимуть за законами, які ми для них встановили.

На наш погляд, проблема інновації вирішується не виголошуванням гасел і програм, а зміною принципів освоєння реальності та самореалізації, тобто шляхом трансформації соціального процесу і самого суб'єкта влади. У постіндустріального суспільства взагалі не може бути концепції в традиційному розумінні. Принаймні ця концепція відіграватиме допоміжну роль, визначаючи стратегічні орієнтири і початкові уявлення, проте не накладаючи обмежень на політичну ініціативу інноваторів. Концепція як матриця початкових уявлень повинна включати позиціонування і самовизначення інноваторів, що реалізують свій соціальний статус і свою мотивацію.

У концепції мають бути окреслені сфери інтересів інноватора, а також орієнтована “прив'язка” діяльності суб'єкта до “потоків реальності”, в управлінні якої суб'єкт транс-

формується, знаходячи себе в новій якості. Управління має бути представлене як зовнішня дія, що змінює параметри і показники "потоків реальності". Управління здійснюється як політична дія суб'єкта, а не як організаційно-технологічна модель.

Конкурентоспроможність держави на зовнішньому ринку і домінування у внутрішній інноваційній політиці – це ознаки суб'єктності, а не функціональності. Сфери інновації є параметрами реалізації держави як суб'єкта політики. Держава знаходиться не над процесом, а сама є об'єктом реформи.

Сутність інноваційної політики держави полягає в розігруванні ключових форм суб'єктності – в обороті відносин: між гілками влади, між центральними і регіональними властями, між сферами і галузями; в обороті культурних форм влади: економічних, правових й адміністративних засобів; у розстановці політичних сил суспільства, що беруть участь в інновації державності; в сукупності інноваційних заходів учасників; у взаємодії відтворювальних циклів формації (механізмів, мотивацій, домінант).

Таким чином, сутність концепції постіндустріальної перебудови українського суспільства полягає в запуску політичної гри, в ході якої актуалізуються трансформаційні механізми суб'єктності держави.

Інноваційна політика держави, спрямована на управління соціальними процесами і затвердження країни в статусі глобального лідера, повинна співвідносити зусилля інноваторів та інституціоналістів. Домінанта інноваційності постіндустріального суспільства визначає розподіл сил – баланс мотивацій, стратегій і політичної активності. Держава інтерпретується як суб'єктність, що гармонізується і відтворюється в обороті політичних, культурно-рольових відносин соціального процесу.

Сприйняття суб'єктності держави на рівні політичних відносин зводять до її сутнісного розуміння. На інших рівнях соціального процесу держава не виявляється у своїй суб'єктності. Тому багато економістів і соціологів розглядають державу як організаційну структуру, наділену правами і повноваженнями розпорядника національних ресурсів. Але ніяка реорганізація не змінить формаційної якості держави і не запустить природні механізми постіндустріальних процесів.

Під впливом глобальних процесів суб'єктний розвиток суспільства відходить від критеріїв централізації. Держава позбавляється ролі ключового гравця. У результаті децентралізації дії соціальних механізмів слабшає нація як еволюціонуюча культурна форма, втрачаючи потенціал суб'єктності. Тому інноваційні зусилля економістів і технологів, що не підпорядковуються інновації суб'єктності держави, створюють зворотний ефект, завдаючи шкоди суспільству. Не можна однозначно сприймати ус-

піхи нашої науки, досягнення євроінтеграції, застосування передових технологій у виробництві, розвиток національного бізнесу і навіть зростання професіоналізму вітчизняних фахівців. Усе це здатне сприяти прогресу, проте може і руйнувати українську націю.

Для України немає проміжних (компромісних) варіантів прогресу – або інновація і рішучий постіндустріальний рух, або керований сталий розвиток індустріального суспільства. У будь-якому варіанті суб'єктність держави залишається провідним принципом, що консолідує всі інноваційні дії суспільства.

Сучасну державу підтримує баланс двох основних тенденцій розвитку соціальної формації: інституційної – у формі системи досягнення цілей (індустріальна політика) та інноваційної – у вигляді трансформації механізмів устрою (постіндустріальна політика). За словами Е. Тоффлера, "...на відміну від синхронізованого суспільства, суспільство третьої хвилі існуватиме у вільнішому і рухомішому темпі. На відміну від крайньої стандартизації поведінки, ідей, мови і способу життя масового суспільства, суспільство майбутнього почне будуватися на сегментації і диференціації". Обидва політичні напрями наявні в концепції, оскільки відображають співвідношення сил. Інституціоналісти визначають цілі двох типів:

1) показники розвитку – благополуччя суспільства (примноження національного багатства, формування збалансованої структури економіки, розширення асортименту споживчих характеристик, підвищення ефективності і конкурентоспроможності виробництва) [7, с. 568–569];

2) моделі розвитку – стабільність національного економічного і соціального простору (ліквідація регіональних і галузевих диспропорцій, зменшення господарської і соціокультурної несамодостатності регіонів і базових галузей, тобто їх пасивів (обсягів невідтворення і зниження міри некерованості господарської і соціальної діяльності)) [5, с. 334].

Інституційні критерії пов'язані з вибором стратегічних моделей розвитку. Моделі (способи дій) орієнтовані на західні зразки модернізації економіки. Серед основних стратегій такі:

- нарощування потенціалу відтворення (на основі домінант розвитку власної бази);
- перенесення на власну базу кращих досягнень лідерів (на основі відтворення чужого досвіду і технологій);
- запозичення для свого виробництва чужих товарів, технологічних засобів, фахівців (на основі включення національної економіки в глобальний економічний оборот).

Україні пропонується третя стратегія – запозичення як швидкий і безболісний спосіб залучення до світової цивілізації [5, с. 338]. Проте в аспекті реалізації суб'єктності дер-

жави – це найслабкіша стратегія, оскільки роль держави мотивована не інтересами розвитку суспільства, а простого функціонування або виживання. Це мотивація животіння. Зазвичай роль ключового суб'єкта тут належить іноземним державам, міжнародним фондам і корпораціям. Підставами для подібних пропозицій є сценарії залучення країн, що розвиваються, в оборот цивілізації.

Стратегія розвинутих країн полягає в делегуванні своїм т. зв. "індустріальним партнерам" виробництв нижчих укладів [3, с. 118–128]. Таке очищення від примітивних укладів сприяє культурній і технологічній гармонізації постіндустріальних країн і підвищенню їх соціального благополуччя на фоні витіснення індустріальних відносин, для яких характерна надвисока конфліктність і проблемність. Індустріальні партнери розвинутих країн отримують разом з цивілізацією ринкові механізми в найбільш жорсткій формі, тобто рівень експлуатації їх потенціалу і ресурсів істотно підвищується. Яскравим прикладом є Південна Корея, що має найдовший робочий тиждень і найкоротшу відпустку.

Якість життя, соціальні гарантії, стан навколишнього середовища, соціальні й особисті свободи, рівень запитів і рівень культурного обміну в таких країнах характеризуються як дуже низькі, оскільки такий стан є критерієм їх високої індустріальної конкурентоспроможності. Крім того, слід відзначити високу міру залежності цих країн від інтересів їх благополучних "патронів" [3, с. 129–141]. Можна впевнено констатувати, що варіанти стратегії запозичення активно зараз відпрацьовуються в Україні. І в цей процес залучені всі гілки української влади.

На наш погляд, концепція постіндустріального вибору для України не пропонує якусь одну стратегію розвитку. Проте вона наполягає на трансформації соціального устрою і ключової ролі державності в реалізації суб'єктної мотивації. У концепції повинна чітко простежуватися інновація механізмів влади. Концепція робить акцент не на цілях, а на актуалізації аспектів формування і відтворення постіндустріальної формації, на зміні принципів участі інноваційних суб'єктів у відносинах державності. Замість звичної маніпуляції "важелями" і чинниками управління концепція повинна відображати участь суб'єкта в механізмах відтворення і трансформації соціального устрою.

Ми вважаємо, що існуючі концептуальні підходи не відповідають своїй методологічній ролі – формуванню інноваційної політики української держави. Економічний підхід передбачає відповідність дій суб'єкта діючим природним ринковим механізмам і тенденціям соціального розвитку [5, с. 339]. Це однозначно орієнтує суспільство на вибір

індустріального шляху і технологічну інновацію існуючої бази [3, с. 152–154].

За умов соціосистемного (статусного) підходу інноватори здійснюють організаційні і структурні перетворення [3, с. 155–156; 7, с. 574–575]. Така реформа не відображає сутності суб'єктної трансформації і фактично підпорядкована інтересам інституціоналістів, зайнятих оптимізацією й адаптацією існуючої системи.

При соціокультурному підході зусилля державного управління спрямовані на наочне (феноменологічне), а не сутнісне перетворення суб'єкта соціальних процесів. Згідно з цим підходом, суть реформ полягає у приведенні українських законів і нормативно-правової бази у відповідність з європейськими стандартами, активній участі України в культурному обміні й іншій комунікації, в наслідуванні культурним процесам розвинутих країн, а з іншого боку – у культивуванні власних національних традицій. Не заперечуючи важливості культурного обміну і традицій у духовному процвітанні нації, ми хочемо відзначити, що якщо поза цими процесами не відбувається трансформація суб'єктності, то розвиток національної культури не відповідатиме постіндустріальному змісту сучасної цивілізації (і такі процеси, у тому чи іншому форматі, спостерігаються в розвинутих країнах).

Державний (програмно-стратегічний) підхід спрямовує діяльність інноваторів не стільки на практичне суб'єктне здійснення реформ, скільки на теоретичне обґрунтування суб'єктної рефлексії держави (це відбувається зараз у Росії) [3, с. 150–151]. Презентація інноваційних стратегій, як правило, має інші політичні цілі, ніж реформа суб'єктності, а деколи навіть перешкоджає таким реформам, оскільки замість трансформації відбувається культурний розвиток засобів підтримки існуючої влади і принципів відтворення її формації.

Фактично державний підхід до інновації – політична декларація, що приховує інноваційну неготовність ключового суб'єкта.

На наш погляд, інноваційна концепція повинна мати явний суб'єктно-трансформаційний характер, тобто бути обернена на себе, а не на зовнішні перетворення [3]. Її завдання – визначати не цілі, а форми і принципи рольової самотрансформації суб'єкта державності, причому в руслі і відповідно до природних механізмів відтворення формації (а не у зв'язку з уявними політичними сценаріями). Слід виходити з уже існуючих процесів формування нового (постіндустріального) устрою, починаючи з найбільш перспективних і соціально значущих сфер. Можна визначити принципи і параметри, проте не програми інноваційної дії. Слід чітко встановити, що держава є ключовим гравцем, політичним суб'єктом, але не

головною цінністю постіндустріального суспільства. Це “поле”, на якому реалізується інноваційна дія. Інновація здійснюється у процесі взаємодії учасників відносин державності, її результатом є еволюція держави.

Інноваційна концепція відображає механізми відтворення суб'єктності в трансформації соціального устрою, але не є мотиваційним чинником, яким може бути реалізація інноваційного суб'єкта в політичній взаємодії. З огляду на це концепція передбачає самоусвідомлення інноваційного суб'єкта.

Мотивація пов'язана із суб'єктивним “привласненням” інноваційного процесу, тобто концепція і мотивація – це різні плани інтерпретації реальності, при цьому концепція орієнтується на мотивацію, а не навпаки. А мотивація орієнтована на реалізацію ролі суб'єкта. Тому спосіб життя постіндустріального суспільства не є мотивом діяльності інноваційного суб'єкта, а тільки самою рольовою грою. Це розуміння важливе для формування рольової рефлексії інноваційного суб'єкта, розуміння того, що спосіб життя зумовлений суб'єктною самореалізацією, а не є метою цієї реалізації.

Правильна постановка пріоритетів дає змогу уникнути багатьох проблем, супутніх реформам. Якщо розглядати образи майбутнього як ідеї і робочі гіпотези, а не стратегічні цілі, тип “створення структури метаіндустрії як соціокультурну мережу для експортних і наукоємних галузей” [5], то корисним інноваційним моментом стане чинник самосприйняття в масштабах глобального обороту економіки й технології. Але планування таких цілей, зокрема в аспекті надання державної підтримки галузей, поставить інноваційний розвиток у ранг вирішення завдань соціального функціонування і виживання. Важлива не підтримка, а реальна суб'єктність учасників інноваційного процесу.

Інноваційна економіка розвивається за іншими законами, ніж виробництво, що реструктуризується. Інформатизація, впровадження нових технологій, наукова організація, ринкові моделі й інші символи прогресу не замінюють і не зумовлюють інновацію соціальної формації. Економіка знань як образ постіндустріального суспільства, на наш погляд, є поверховим сприйняттям сутності постіндустріального процесу.

Надії на неминучість прогресу є антимотиваційним чинником, оскільки проста констатація позитивної тенденції суперечить принципу суб'єктності соціального розвитку. Безпосередня участь дослідників, проєктантів і управлінців в інноваційних діях є принципово важливим концептуальним чинником.

#### IV. Висновки

Отже, суб'єктами реформи повинні бути всі учасники інноваційного процесу, оскільки саме в їх власній рольовій інновації реалізується реформа. Від параметрів позиціонування учасників залежить і розстановка інноваційних пріоритетів. Тому ті, хто позиціонує себе як економіста або технолога, а не мотивованого суб'єкта, заздалегідь виключають себе з інноваційного процесу і не можуть виступати його авторами. Інноваційна політика – це якісна трансформація суб'єкта влади, а не досягнення зовнішніх орієнтирів і цілей суспільного розвитку [5].

#### Література

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования : пер. с англ. / Д. Белл. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : Academia, 2004. – 788 с.
2. Бойко И.В. Технологическая политика: Имитационный сценарий (опыт восточноазиатских стран) / И.В. Бойко // Инновации. – 2004. – № 2. – С. 83–88.
3. Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы / В.Л. Иноземцев. – М. : Логос, 2000. – 304 с.
4. Новицкий В. Сущность и содержание организационно-экономического механизма управления интеллектуальным капиталом предприятия / В. Новицкий // Экономика Украины. – 2007. – № 2. – С. 44–52.
5. Онікієнко В.В. Інноваційна парадигма соціально-економічного розвитку України / В.В. Онікієнко, Л.М. Ємельяненко, І.В. Терон ; [за ред. В.В. Онікієнка]. – К. : РВПС НАН України, 2006. – 480 с.
6. Сурмін Ю.П. Проблема синтеза методологий развития Украины / Ю.П. Сурмін // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>.
7. Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер. – М. : АСТ, 2002.

УДК 338.486.1.025

## МІСЦЕ ТУРИСТИЧНОЇ ІНДУСТРІЇ УКРАЇНИ У СВІТІ

**Гостєва Н.П.**

аспірант Класичного приватного університету

### Annotation

The tourism during the history of it is existing convincingly gets the reputation of sphere, which develops dynamically in the structure of service branches and takes the more valuable place in the world economy due to the results of rapidity capital's calculations, quantity of the e [port services, as a source of demand for national budgets. The develop of tourists industry in Ukraine is priority direction in national economy and culture, the important factor of increasing the international prestige of the country.

### Анотація

Туризм упродовж усієї історії свого економічного існування має репутацію специфічної сфери, яка динамічно розвивається у складі галузей обслуговування і посідає все більш помітне місце у світовій економіці за показником швидкості обігу капіталу, кількості зайнятих, обсягом експорту послуг, є джерелом доходів для національних бюджетів. Розвиток туристичної сфери України є пріоритетним напрямом національної економіки і культури, важливим фактором підвищення міжнародного престижу країни.

Розглянуто перспективи розвитку туристичної індустрії в Україні та її місце у світі.

### Ключові слова

Туризм, туристична індустрія, природно-рекреаційний потенціал, нормативно-правова регуляція, внутрішній туристичний процес.

### I. Вступ

У галузі туризму основною проблемою на сьогодні є неефективне та нераціональне використання відповідних ресурсів, сучасний рівень розвитку туристичної індустрії не відповідає наявному потенціалу. Ситуація, що склалася в туристичній сфері останнім часом, вимагає активного пошуку шляхом подолання кризових явищ та інтенсифікації виробництва туристичного продукту із забезпеченням необхідної його якості.

Вітчизняна туристична галузь має всі передумови для інтенсивного розвитку внутрішнього та іноземного туризму: особливості географічного розташування та рельєфу, сприятливий клімат, багатство природного, історико-культурного й туристично-рекреаційного потенціалів. На фоні світового туризму, який розвивається фантастично швидкими темпами, Україна виглядає досить скромно. На сьогодні українські громадяни є своєрідними інвесторами зарубіжних країн, що є одним з найбільш актуальних питань усієї туристичної галузі. Безумовно, що причини такого становища полягають у складній соціально-економічній ситуації в державі, у невідрегульованості механізмів стимулювання туристичної індустрії, відсутності ефективної стратегії розвитку цієї галузі як на національному, так і регіональному рівнях.

### II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати думку, що розвиток рекреаційно-туристичного комплексу України є пріоритетним напрямом національної економіки і культури, важливим фактором підвищення міжнародного престижу країни, джерелом соціально-економічного розвитку регіонів, важливою умовою збереження історико-культурної спадщини.

### III. Результати

Характерною рисою кінця ХХ ст. став бурхливий розвиток туризму – найбільш демократичної й інтернаціональної сфери суспільної діяльності. Потужний імпульс до цього було дано на I Всесвітній конференції “Туризм як впливова сила збереження миру” (1988 р., Ванкувер), де вперше пролунав заклик до поширення та пропаганди туризму як гаранта миру й безпеки, який впливає на громадян різних країн, їх економіку, культурну спадщину, традиції, релігію та ремесла.

Туризм є однією з найприбутковіших галузей світової економіки і за економічною віддачею вийшов на її провідні позиції: на нього припадає близько 10% виробленого у світі валового продукту та 30% світової торгівлі послугами. Також у ньому акумульовано приблизно 7% світових капіталовкладень. Кількість міжнародних туристичних мандрівок постійно зростає. За даними Всесвітньої туристичної організації, щорічно подорожує понад 800 млн осіб. Примітним є те, що більше ніж у 40 країнах світу туризм є основним джерелом надходжень національного бюджету, а в 70 – однією з трьох статей [6].

Процес прискореного розвитку туризму є результатом науково-технічного прогресу, підвищення пізнавальних, оздоровчих потреб людей і необхідності в міжнародних ділових контактах. Наявність багатого історико-культурного і природно-рекреаційного потенціалу дала змогу багатьом країнам, окремі з яких навіть не належить до високорозвинутих, завоювати серйозні позиції на світовому туристичному ринку.

На фоні бурхливого розвитку світового туризму закономірно постає питання про роль України на світовому ринку туристичних послуг.

Матеріальною основою туристичного ринку в Україні та вагомою структурною складовою її економіки є рекреаційно-туристичний комплекс, для розвитку якого існують необхідні природні умови, історико-культурні, матеріальні та трудові ресурси.

Територія України має унікальні передумови для формування на ринкових засадах рекреаційно-туристичного комплексу. Це, насамперед, комплекс фізико-географічних, гідрологічних, структурно-геологічних та інших параметрів, що й зумовило існування значної кількості багатьох видів природних

ресурсів. Наявність кількох природно-кліматичних зон і розташування в межах водозаборів двох морів – Чорного та Азовського – сприяло формуванню різноманіття ґрунтово-рослинного покриву та гідрографічної мережі.

Наявні природно-рекреаційні ресурси ще не гарантують безумовний успіх створення ринку туристичної діяльності. У кінцевому підсумку, визначальним фактором є рівень соціально-економічного розвитку в цілому та туристичної інфраструктури й належно сформованого економіко-правового механізму в країні зокрема.

Рекреаційно-туристичний комплекс України може розглядатися у двох аспектах: з одного боку, як міжгалузевий комплекс у складі сфери послуг, де виникають і розвиваються економічні відносини з виробництва, обміну та споживання рекреаційно-туристичного продукту; а з іншого – як складова соціальної інфраструктури територій різного рівня, що являє собою комплексну систему (мережу) підприємств і закладів з виробництва, просування та реалізації рекреаційно-туристичних послуг.

Рекреаційно-туристичний комплекс має ознаки самостійного об'єкта, такі як: спеціалізована матеріально-технічна база; специфічні природно-антропогенні ресурси; унікальність продукування послуг і власна технологія обслуговування; формування принципово нової схеми міжгалузевого і територіального управління; суспільна значущість, у тому числі економічна, соціальна, екологічна та політична. Практично туризм є відправною точкою формування міжгалузевого рекреаційно-туристичного комплексу, складовими якого є підприємства, заклади та організації різних сфер економіки.

Рекреаційно-туристичний комплекс реалізує свої можливості на третину. Це зумовлено рядом причин, серед яких: невирішеність питань з приватизації землі та захисту приватного капіталу; недостатня державна підтримка суб'єктів державного підприємництва; відсутність системи регулювання зовнішньоекономічної діяльності у сфері послуг; недостатнє кадрове забезпечення сфери туризму.

На жаль, сьогодинішній рівень розвитку туристичної індустрії не відповідає наявному потенціалу. Це є визначальним питанням, яке має диференційовану структуру, включає ряд інших, більш конкретних, серед яких можна виділити відсутність розвинутої інфраструктури, якісної реклами та глибокої інформації про готелі, санаторії, тури по країні та послуги, які надаються, на світовому рівні, низьку якість обслуговування, значний податковий тягар тощо.

Проблеми, які можна спостерігати сьогодні в галузі туризму України, є "спадком", який залишився нашій державі після розпаду СРСР. Тому ці явища є досить глибо-

ними, а їх розв'язання потребує комплексного та продуманого підходу. Саме цим на державному рівні займаються спеціально створені урядові та неурядові організації.

Недостатній рівень розвинутої безпосередньо мережі та об'єктів туристичної інфраструктури, їх невідповідність світовим стандартам. Слід пам'ятати, що виробнича база галузі формувалася в основному за радянських часів з орієнтацією переважно на невибагливого туриста, тому серед об'єктів інфраструктури переважають великі (порівняно з аналогічними зарубіжними) комплекси, із значною концентрацією місць та низьким рівнем комфортності.

Відсутня скоординована висококваліфікована та грамотна система дій з виведення туристичного продукту України на світовий ринок, яка давала б відчутні результати. Проблеми виникають насамперед з рекламою вітчизняних курортів.

В Україні практично не застосовуються туристичні технології, які в розвинутих країнах стали звичними: електронні інформаційні довідники про готелі, транспортні маршрути і туристичні фірми з переліком і вартістю послуг, які вони надають; у світі практично всі довідники з туризму існують в електронному вигляді, а більшість – у інтернет-форматах, що дає їх користувачам можливість бронювати місця в готелях і замовляти транспортні послуги в режимі реального часу – "он-лайн". Останнім часом у галузі інформаційних технологій України спостерігається значне пожвавлення. Тому слід також активно використовувати цю можливість для наближення до виходу на світовий рівень обслуговування клієнтів.

Низький рівень обслуговування зумовлений загальною кваліфікацією працівників галузі. На сьогодні в Україні в галузі туризму практично відсутня відповідна система для підготовки і перепідготовки кадрів, а також чіткі та адекватні світовим стандартам кваліфікаційні вимоги.

У нашій державі також поступово виникають відповідні навчальні заклади, але вони роблять лише перші кроки в цьому напрямі, не маючи відповідного досвіду.

Відставання масштабів (навіть порівняно із середніми показниками по СНД) нормативно-правового та організаційного забезпечення туристичної діяльності значною мірою пояснюється перманентною адміністративною реформою в Україні.

Головними зовнішніми факторами, які стримують розвиток туризму в Україні, є зумовлена млявістю та несподіваністю економічних реформ несприятливість існуючих умов для підприємництва взагалі та туристичного зокрема, недосконалість і навіть певна агресивність нормативно-правового поля (у тому числі – правил і умов перетинання кордонів іноземцями) і, як наслідок, відсутність

необхідних інвестицій для розвитку туризму – як внутрішніх (через тривалу економічну кризу), так і іноземних (через несприятливий інвестиційний клімат). Як уже зазначалося, саме ці зовнішні та внутрішні фактори можуть бути базою, на основі якої розроблятимуться пропозиції щодо виходу галузі з кризового становища, допоможуть визначити подальші напрями її розвитку.

В українського туризму є лише два шляхи, тобто два сценарії подальшого перебігу подій. Саме зараз відбувається той вирішальний момент, від якого залежить майбутнє українського туризму, коли з'ясовується, чи стане туризм однією з головних статей доходу в бюджеті, як це відбувається у більшості цивілізованих країн світу, чи залишиться на тому самому рівні, на якому він існував до сьогодні. Все це визначається тими орієнтирами, що будуть покладені в основу політики розвитку туризму, залежно від того, на кого буде спрямований ринок туристичних послуг. Таким чином, стоїть альтернатива: робити акцент на іноземного споживача чи реанімувати внутрішній туристичний процес.

Якщо орієнтуватися насамперед на іноземного споживача, то це потребуватиме серйозного перегляду всієї суті самого поняття туристичної послуги як такої. Не треба тішити себе ілюзіями, що за наявності сучасного рівня комфорту на кількох туристичних об'єктах у державі можна істотно змінити ситуацію. Адже іноземний турист їде в Україну насамперед за враженнями і готовий платити за них державі, а не ізольованому від неї туристичному об'єкту. Під великий сумнів можна поставити надії на істотне пожвавлення процесу припливу іноземних інвестицій на туристичний ринок України.

Отже, слід обрати, як довести рівень туристичного комфорту до міжнародних стандартів: форсованими темпами чи поступово налагоджувати сервіс і реанімувати внутрішній туристичний процес. Зрозуміло, що така постановка питання є досить умовною, але на рівні концептуального обґрунтування програм на найближчу перспективу перевагу слід віддати другому варіанту. Звичайно, це не означає, що при цьому треба ігнорувати вигоди від міжнародного туризму. Йдеться, насамперед про те, щоб розвинути за рахунок власних споживачів, і тоді вже, маючи відповідну базу, прагнути максимізувати свої досягнення на світовому рівні.

Але навіть обираючи другий шлях розвитку (орієнтація на розвиток внутрішнього туристичного процесу), перед нами постає вибір, у якому саме напрями працювати: в'їзний (регіональний) чи виїзний туризм розвивати. Так, організація поїздок за межі України – справа досить прибуткова, і на ній заробляють гроші безліч організацій, зокрема й туристичні агенції. Але не слід забува-

ти, що в більшості випадків це так звані "шоп-тури", які спричинені нестабільною економічною ситуацією в країні і тому не можуть залишатися пріоритетними надовго. Крім того, вони не є безпосередньою функцією туристичних фірм, а лише дають їм можливість отримати певний прибуток. Водночас у більшості держав закордонний туризм посідає якраз останнє місце. Тому більш доцільним, мабуть, є розвиток саме в'їзного туризму, адже він дає додаткові робочі місця та валютні надходження.

Структура українського туризму, яка існує вже протягом багатьох років, потребує якщо не докорінної зміни, то хоча б відповідної адаптації до сучасного становища як у країні, так і у світі. На сьогодні вона є досить своєрідною. Так, майже половина (близько 43%) належить відпочинку на курортах та в інших рекреаційних зонах. Цю особливість легко пояснити історичними обставинами, коли туризм саме всередині країни розвивався великими кроками. Звичайно, ніхто не стверджує, що це може стати негативною рисою нового українського туризму, але слід приділяти більшу увагу й іншим видам туризму. Так, частка сільського, мисливського та інших спеціалізованих видів туризму становить лише 9%.

Державне регулювання туристичної сфери має на меті таку організацію туристичної діяльності, яка сприяла б: зростанню національного прибутку за рахунок туризму і розвитку національної індустрії туризму; розширенню сфери туристичної діяльності для урізноманітнення турпродукту, у тому числі шляхом залучення нових ресурсів і територій при одночасній спрямованості на стійкий розвиток національного туризму; задоволенню потреб населення в послугах туризму в необхідній кількості, обсязі та якості тощо. Інакше кажучи, мета державної туристичної політики полягає в поєднанні державних та бізнесових інтересів щодо задоволення туристичних потреб населення і спрямована на розвиток ринку туристичних послуг. Діяльність суб'єктів ринку регулюється дією Закону України "Про туризм", законодавчих та нормативно-правових актів, які регламентують порядок реєстрації суб'єктів туристичного ринку, проведення сертифікації їх послуг, визначають систему податків, характер зовнішньоекономічної діяльності тощо.

Аналізуючи нормативно-правову регуляцію стану галузі туризму в Україні, слід відзначити, що вона активізувалася лише протягом декількох останніх років. Законодавство України про туризм включає Конституцію України, Закон України "Про туризм" (1995 р.), інші законодавчі акти України, що видаються відповідно до них, міжнародні договори й угоди, у яких бере участь Україна.



При прийнятті Закону України "Про туризм" його метою визначалося створення правової бази для становлення туризму як високорентабельної галузі економіки та важливого засобу культурного розвитку громадян, забезпечення зайнятості населення, збільшення валютних надходжень, захист законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності.

Відповідно до ст. 6 Закону України "Про туризм", держава проголошує туризм одним із пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури і створює умови для туристичної діяльності.

Заходи державної політики в галузі туризму передбачають:

- визначення та реалізацію основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму;
- встановлення порядку класифікації та оцінювання туристичних ресурсів України, їх використання та охорони;
- спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму;
- нормативне регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян), ліцензування в галузі туризму, стандартизації та сертифікації туристичних послуг;
- визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу;
- видача дозволів на право здійснення туристичного супроводу, встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу;
- організацію і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму;
- визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму, участь у розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму.

Державне регулювання в галузі туризму здійснюється іншими способами, визначеними законом.

Державна програма розвитку туризму в Україні до 2010 р. спрямована на вирішення таких існуючих в Україні проблем, як відсутність пропаганди рекреаційних можливостей країни на державному рівні та ефективної моделі інвестиційної політики в цій галузі, високі ціни на готельні послуги при їх низькій якості, надмірний податковий тиск на туристичні підприємства, складні, порівняно із всесвітньо визнаною міжнародною практикою, візові та митні процедури тощо [4]. Всі плани, програми та проекти щодо розви-

тку туристичної індустрії повинні бути максимально зорієнтовані не тільки на створення належних умов для туристів, а й на забезпечення високого комфорту проживання корінних жителів регіону. Інакше кажучи, розвиток туристичної галузі треба розглядати як фактор стабілізації місцевих ринків праці та розширення зайнятості населення.

Згідно з наказом Президента України, розроблено проект Державної програми розвитку Криму як цілорічного загальнодержавного і міжнародного курортно-рекреаційного та туристичного центру [2].

Туризм як вид економічної діяльності та важливий соціальний інститут має чітку орієнтацію на використання природних ресурсів і культурної спадщини. Тому важливим його напрямом є ефективне й раціональне використання природних ресурсів та об'єктів культурної спадщини з одночасним їх збереженням і відновленням, профілактика та мінімізація негативного впливу туристичної діяльності на навколишнє природне середовище. Крім того, необхідно здійснити заходи щодо визначення рекреаційного потенціалу всіх регіонів країни та визначення особливостей рекреаційних регіонів з метою створення колоритного національного туристичного продукту.

Одним із найважливіших напрямів державної політики в туристичній галузі є підвищення ефективності інформаційно-комунікаційної інфраструктури, створення позитивного образу України як туристичної держави й активізація просування національного туристичного продукту як на внутрішньому, так і на міжнародному ринку туристичних послуг завдяки організаційній та фінансовій підтримці підприємств туристичної галузі з боку центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Становлення та розвиток інноваційної діяльності та наукове забезпечення туризму сприятиме створенню нових оригінальних туристичних продуктів, комплексному використанню та збереженню навколишнього природного середовища та культурної спадщини, патріотичному вихованню, пропаганді здорового способу життя, зміцненню міжнародного авторитету України як туристичної держави.

Україна об'єктивно має потужний туристичний потенціал, який, на жаль, використовується не дуже ефективно. Так, вагомою складовою туристичного потенціалу країни є історико-культурні пам'ятки. Найбільше туристів приваблюють розкопки античних міст Північного Причорномор'я (Тира, Ольвія, Херсонес, Пантікапей); пам'ятки Київської Русі IX–XII ст. у Києві, Чернігові, Каневі, Овручі, Володимирі-Волинському; пам'ятки оборонної архітектури (фортеці в Луцьку, Меджибожі, Кам'янці-Подільському, Хотині,

Білгороді-Дністровському, Ужгороді та Мукачевому); палацеві комплекси в Криму, на Львівщині та Чернігівщині; пам'ятки культурної архітектури в Києві, Львові, на Івано-Франківщині, у Почаєві, Мукачевому і Чернівцях, а також дерев'яної культурної та цивільної архітектури в Карпатах.

Природний потенціал України включає узбережжя Чорного та Азовського морів, рельєф, водні (понад 70 тис. річок, більше ніж 3 тис. природних озер і 22 тис. штучних водоймищ), лісові, рослинні й тваринні ресурси. На їх основі створено 5 національних природних парків, 15 державних заповідників, заказники, дендропарки, пам'ятки садово-паркового мистецтва, які належать до природоохоронних територій. Родовища лікувальних грязей, а також мінеральних і радонових вод входять до рекреаційного потенціалу нашої країни, який має не тільки внутрішнє, а й міжнародне значення. Крім того, Україна розташована на перехресті шляхів між Європою та Азією: важливі залізничні та автомобільні магістралі, порти Чорного й Азовського морів, а також Дунаю, авіамережа здатні забезпечити її інтенсивні багатосторонні зв'язки з багатьма країнами.

Великі ідеї покладаються на реалізацію глобальної програми створення в Україні транспортних коридорів. Вони можуть дати не тільки тисячі й тисячі нових робочих місць на строк будівництва, а й створити певний поштовх до появи багатьох малих і середніх підприємств інфраструктури подальшого обслуговування транспортних коридорів.

Згадувалося вже і про зелений туризм, всі передумови до розвитку якого в нашій державі наявні. Адже саме Україна з давніх часів славилася красою та мальовничістю своїх пейзажів.

#### IV. Висновки

Проаналізувавши ситуацію в туристичній галузі України, можна виокремити її головні проблеми та спробувати знайти альтернативний шлях виходу з кризи, що включає такі заходи:

1) підвищення ефективної інформаційно-комунікаційної інфраструктури;

2) створення позитивного образу України як туристичної держави;

3) активне просування національного туристичного продукту як на внутрішньому, так і на міжнародному ринку туристичних послуг;

4) створення в Україні транспортних коридорів.

Розвиток інноваційної діяльності сприятиме створенню нових оригінальних туристичних продуктів, комплексному використанню та збереженню навколишнього природного середовища та культурної спадщини.

Туристична галузь, хоч і дуже повільними кроками, починає збільшувати свої показники. Але не можна зупинятися на досягнутому. Саме від того, яким шляхом піде зараз розвиток галузі, залежить все її майбутнє і стан економіки, а отже, і життя України в цілому.

#### Література

1. Закон України про внесення змін до Закону України "Про туризм" від 18 листопада 2003 р. № 1282-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 50.
2. Постанова Кабінету Міністрів України "Державна програма розвитку туризму на 2002–2010 рр." від 29.04.2002 р. № 583.
3. Белинский А. Прием – дело тонкое / А. Белинский // Зеркало недели. – № 6. – 15 февраля. – С. 23.
4. Декларація щодо регіоналізму в Європі Асамблеї Європейських регіонів від 04.12.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.aer.org/fileadmin/useupload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/DR\\_UKRAIN E.pdf](http://www.aer.org/fileadmin/useupload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/DR_UKRAIN E.pdf).
5. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Медіаполіс. – 1996. – № 1–2. – С. 56–59.
6. Всесвітня туристична організація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.world-tourism.org>.
7. Рейтинг привабливості країн для туристів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.aratta-ukraine.com/news\\_ua.php?id=2304](http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=2304).

УДК 331.108

## КАДРОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ

**Думенко О.**

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

#### Annotation

This article deals with some practical issues of application of mechanisms for staffing of social-economic development strategy of the city. Programmes and projects for attraction of

personnel potential to strategy realization are analyzed. A number of issues concerning further scientific researches are defined.

**Анотація**

Розглянуто практичні питання застосування механізмів кадрового забезпечення розвитку міста. Проаналізовано програми та проекти залучення кадрового потенціалу до реалізації стратегії. Визначено ряд проблем для подальших наукових досліджень.

**Ключові слова**

Кадрове забезпечення, децентралізація, деконцентрація, комплексний підхід.

**I. Вступ**

У зв'язку з процесами національного державотворення та соціальної модернізації на перший план виходять проблеми кадрового забезпечення реформ, здійснення державної кадрової політики.

Питання кадрової політики в цілому і державної кадрової політики зокрема аналізуються в працях таких учених, як: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, О.О. Воронько, С.Д. Дубенко, В.М. Князєв, В.І. Луговий, Н.Р. Нижник, В.В. Цветко, Г.В. Щокіна та ін.

Проте єдиного визначення поняття державної кадрової політики в літературі та законодавстві немає. Це, по-перше, пов'язано з багатозначністю цих понять, а по-друге, з тим, що на різних етапах історичного розвитку змінювалися суб'єкти кадрової політики.

**II. Постановка завдання:**

- розглянути питання застосування механізмів кадрового забезпечення розвитку міста;
- проаналізувати програми та проекти залучення кадрового потенціалу до реалізації стратегії.

**III. Результати**

Поняття “кадрова політика” і “державна кадрова політика” різняться за змістом. Перше поняття значно ширше, оскільки її суб'єктами виступають підприємства, установи, організації, політичні партії, органи державної влади та місцевого самоврядування. Основним суб'єктом державної кадрової політики виступає держава, яка визначає місце і роль кадрів у суспільстві, мету, завдання, найважливіші напрями і принципи роботи державних структур з кадрами, головні критерії їх оцінювання, шляхи вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, раціонального використання кадрового потенціалу країни. Саме тому державна кадрова політика є визначальною складовою загальної кадрової політики, а головна роль у її розробці належить центральним та місцевим органам державної влади.

У більшості наукових джерел кадрова політика трактується як генеральний напрям кадрової роботи, сукупність принципів, методів, форм, організаційного механізму щодо вироблення цілей і завдань, спрямованих на збереження, зміцнення та розвиток кадрового потенціалу, на створення відповідального і високопродуктивного згуртованого колективу, здатного своєчасно реагувати на вимоги

ринку, які постійно змінюються з урахуванням стратегії розвитку організації [6].

Державна кадрова політика – стратегія, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні. Це державна стратегія формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів країни, що виражає волю народу; це система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів і відносин [6].

Крім того, державна кадрова політика – галузь загальної політики щодо принципів і методів відбору громадян на державну службу, їх підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, розстановки та переміщення, використання та мотивування. Вона є інтегрованим відображенням групових, місцевих, кооперативних та інших інтересів через формування кадрового складу органів влади.

Об'єктом свого впливу держава вважає весь кадровий потенціал суспільства, всі людські ресурси. Разом з тим об'єктом безпосереднього державного управління є кадри державної служби, які становлять основу апаратів органів державної влади.

Від рівня розробленості й виваженості процесу реалізації кадрової політики залежить міра “влучності”, тобто правильного відбору і висунення кадрів. Тому найважливішим завданням на сучасному етапі розвитку Харківської територіальної громади є створення такого механізму кадрового забезпечення стратегії інвестиційного розвитку міста, який би дав можливість забезпечувати на базі сучасних науково-технічних досягнень ефективну й високопродуктивну діяльність підприємств і організацій територіальної громади, що є цілком можливим за умови підготовки кваліфікованих кадрів, професіоналів, здатних застосовувати теоретичні знання на практиці [6].

Механізми управління державними службовцями, на відміну від процесів організації кадрового потенціалу виробничих, підприємницьких, фінансово-банківських структур, мають свої особливості і жорстко регламентуються спеціальною системою нормативно-правових актів держави, що зумовлює необхідність побудови чіткої схеми супроводу системи роботи з кадрами.

Державна кадрова політика в нових умовах має бути спрямована на формування такої системи роботи з кадрами, яка б орієнтувалась на отримання як економічного, так і соціального ефекту, найвищого кінцевого результату [3].

Перспективи розвитку кадрових процесів в умовах правової демократичної соціальної держави, потреба в демократизації, демонополізації та деідеологізації роботи з кадрами дають змогу визначити ряд суттєвих рис нової державної кадрової політики, яка має бути [2]:

## Держава та регіони

- складовою державної політики;
- науково обґрунтованою, творчою, урахувати потреби держави в кадрах у перехідний період, визначати послідовність і етапність вирішення стратегічних завдань;
- орієнтованою на відродження і сталий розвиток України, на залучення до державної служби професійно підготовлених, підприємливих людей з новаторськими творчими прагненнями і мотивацією;
- об'єктивною, всебічною, комплексною, такою, що базується на єдності цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами та має враховувати різні аспекти вирішення кадрових питань (економічні, соціальні, політичні, моральні, соціально-психологічні та ін.);
- єдиною для всієї України, але водночас багаторівневою (державною, регіональною, місцевою), охоплювати весь кадровий корпус, всі кадрові процеси незалежно від механізму і рівня державного впливу на них;
- перспективною, мати запобіжний та випереджальний характер, розрахований на формування кадрів нової генерації з урахуванням соціального прогресу, у тому числі зміни змісту і характеру праці чиновників;
- демократичною за цілями, соціальною базою і механізмом вирішення кадрових проблем;
- досить гнучкою, тобто з одного боку, стабільною, оскільки саме зі стабільністю пов'язані певні надії працівників, а з іншого – динамічною, коректуватися відповідно до зміни тактики залежно від ситуації;
- забезпечувати індивідуальний підхід до персоналу;
- духовно-моральною, виховувати в кожному державному службовці патріотизм, гуманізм, чесність, упевненість у правоті і громадянську відповідальність за доручену справу та особисту поведінку;
- правовою, здійснюватися в межах і на засадах закону, що створює правові гарантії об'єктивного і справедливого вирішення кадрових питань;
- урахувати як вітчизняний, так і зарубіжний досвід.

Саме ці риси: реалістичність, науковість, творча спрямованість, об'єктивність, комплексність, демократичність, моральність, духовність, індивідуальність, гуманізм, законність тощо – мають стати теоретико-змістовними принципами державної кадрової політики.

Виконавчим органам ради було надано більше ніж 600 нормативних документів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у т. ч. тих, що мають безпосередній стосунок до функцій кожного з відділів, управління ради та виконкому – від 15 до 141 доку-

мента. Були чітко визначені основні напрями роботи кожного відділу та управління.

Розробка науково обґрунтованої державної кадрової політики є нагальною потребою українського суспільства, найважливішою передумовою зміцнення держави. Об'єктом впливу держави є всі кадри суспільства, всі людські ресурси. Однак об'єктом безпосереднього державного управління є особовий склад державної служби, кадри органів державної влади. Механізми управління службовцями суттєво відрізняються від системи державного впливу (у тому числі опосередкованого) на кадри виробничих, підприємницьких, фінансово-банківських структур.

Як свідчить історична практика, формування державної кадрової політики є досить складним, багатограним процесом. Він може бути результативним у разі дотримання певних вимог та умов, включає в себе послідовне здійснення ряду науково-дослідних, організаційно-управлінських, політичних і законодавчих дій. Кадри є найбільш стабільним соціальним елементом суспільства й держави, носієм їх традицій і досвіду [4]. Саме кадри зберігають ці якості навіть під час зміни суспільно-політичного устрою, структур й устрою держави.

Упровадження державної кадрової політики передбачає розробку:

- 1) кадрової доктрини;
- 2) концепції державної кадрової політики, визначення її змісту (системи цілей, пріоритетів, принципів тощо);
- 3) програм (цільових, комплексних та ін.);
- 4) механізмів реалізації кадрової політики, вирішення її окремих проблем.

Отже, перш ніж визначати шляхи та засоби вирішення конкретних кадрових проблем, важливо окреслити засади та концептуальні позиції державної кадрової політики, її місце і роль у державній діяльності, суб'єктів та об'єктів кадрової політики, специфіку їх взаємодії тощо.

Конституція України, Закон України "Про державну службу", укази Президента України з питань роботи з кадрами та становлення державної служби, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України суттєво зміцнили нормативно-правову базу державної кадрової політики. У роботі з кадрами почала складатися певна система [1–3]. У 1994–2002 рр. Президентом України та Кабінетом Міністрів України було вжито ряд кардинальних заходів щодо роботи з кадрами державної служби: реалізована Програма кадрового забезпечення державної служби, при Президентові утворена Координаційна рада з питань державної служби, затверджені Стратегія реформування системи державної служби та Комплексна програма підготовки державних службовців, нормативно визначені питання вступу на

державну службу та її проходження, формування кадрового резерву та припинення служби; створена система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ та організацій тощо. Ці та інші заходи мають активізувати процес створення концепції єдиної державної кадрової політики України.

У теоретичному обґрунтуванні та визначенні змісту державної кадрової політики необхідно насамперед сформулювати кадрову доктрину як висхідну концептуальну ідею.

Головний задум, базова ідея сучасної державної кадрової політики має відображатися в зміні відносин між державою та особою, в гарантованому забезпеченні конституційного права громадянина на свободу вибору місця, роду та часу своєї трудової діяльності. Сутність нової кадрової доктрини полягає в тому, що держава та особа – соціальні партнери в професійно-трудовай та інтелектуальній самореалізації особистості [1]. Досягнення гармонійного сполучення інтересів особи та держави, індивідуальних та загальнонаціональних інтересів – визначальний принцип у сучасній кадровій діяльності.

Необхідним етапом розробки державної кадрової політики є теоретичне обґрунтування та визначення її концепції, тобто системи висхідних опорних позицій і провідних ідей, що розкривають наукові засади найбільш ефективних підходів держави до вирішення кадрових проблем у сучасних умовах і на перспективу, що визначають завдання та пріоритети державного впливу на формування, розвиток і раціональне використання кадрового потенціалу України. Концепція дає змогу більш чітко визначити структуру, елементи, принципи державної кадрової політики, орієнтири на певний результат.

Без чіткої концепції можна загубити основну лінію розвитку кадрових процесів, втратити можливість наукового прогнозування, програмування та планування. Не можна зводити державну кадрову політику тільки до професійного навчання кадрів державної служби або до кадрового забезпечення органів державної влади чи органів виконавчої влади. Такий корпоративний, вузьковідомчий підхід ускладнює формування державної кадрової політики як загальнодержавної стратегії.

Термін “кадрова політика” в управлінській практиці досить значущий. Існують різні підходи до його тлумачення. Одні дослідники та практики розуміють під кадровою політикою визначення стратегії роботи з кадрами кожного суб’єкта управлінської діяльності, своєрідну програму діяльності. Інші вважають, що кадрова політика тотожна кадровій діяльності, тобто тлумачать її досить широко, включаючи в неї кадрову роботу [5]. Справді, між ними

немає чіткої межі, але вони не тотожні за змістом і технологією реалізації, тому що відображають різні етапи та сторони кадрового процесу. Кадрова робота – це діяльність багатьох суб’єктів з реалізації кадрової політики; сукупність технологій, способів, механізмів її реалізації; організація роботи з кадрами.

Кадрова політика як соціальне явище, маючи багаторівневу структуру, значно ширша за змістом, ніж державна кадрова політика, де суб’єктом виступає держава, яка не може брати на себе вирішення всіх кадрових проблем [6].

Існують також інші суб’єкти кадрової політики, наприклад: політичні партії, громадські організації, підприємницькі структури, трудові колективи тощо. Часто мова йде про кадрову політику окремого інституту влади, міністерства, регіону, у цьому разі межа між політикою та кадровою роботою майже непомітна, але недоречно використовувати термін “політика”.

Під державною кадровою політикою слід розуміти державну стратегію, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, що виражає волю народу, державну стратегію формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів держави. У змістовному плані державна кадрова політика – це система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів і відносин [3]. Ці принципи, у свою чергу, визначають і головні критерії оцінювання кадрів, шляхи вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, раціонального використання кадрового потенціалу країни.

Кадрова політика – це, насамперед, наука і вона покликана в ідеях, принципах, критеріях відображати закономірності розвитку реальних кадрових процесів, сталі, постійні зв’язки та відносини, що дають їм певну якісну характеристику, визначають основні риси та принципи кадрової роботи.

Водночас державна кадрова політика є суб’єктивною за формами, механізмами, технологіями проявів і реалізації, що в багатьох випадках визначається суб’єктивними діями окремих осіб – лідерів, керівників державних структур, залежить від способу їх мислення.

Державна кадрова політика та багатогранна діяльність з її реалізації є соціальним регульованим процесом, цілеспрямованим і високоорганізованим інструментом влади, одним з найважливіших управлінських важелів [5].

Чітке визначення цілей, принципів і пріоритетів концепції державної кадрової політики, що надає їй цільову спрямованість та цілісність, пов’язує в єдине ціле організаційні заходи й дії, взаємозбагачує теорію й практику, виходячи з того, що:

- розробка та здійснення державної кадрової політики є однією із найскладніших, багатограних і суперечливих проблем державного масштабу. Вона не може бути зведена до вирішення тільки організаційно-управлінських завдань або до підбору та розстановки керівних кадрів. Важливо виявити та реалізувати взаємодію кадрових процесів із соціально-економічними, політичними, управлінськими, культурно-духовними підсистемами українського суспільства, з історично закладеними в ньому традиціями та стереотипами в масовій свідомості;
- кадрова політика держави є сукупністю різних соціальних функцій; будучи ефективним інструментом державного управління, важливим чинником розвитку суспільства, кадрова політика одночасно є елементом саморегуляції життєдіяльності населення;
- кадрова політика має свою об'єктивну логіку, відображаючи рівень розвитку, потреби та можливості українського суспільства й держави, реальний стан кадрів, рівень їх професіоналізму і закономірності розвитку кадрових процесів, їхню залежність від характеру та рівня суспільно-політичного та економічного ладу.

Кадрова політика як складова внутрішньої та зовнішньої політики держави і засіб її реалізації формується на основі та в межах державної політики. Вона розробляється в інтересах останньої. Цілі, пріоритети й принципи кадрової політики визначальною мірою залежать від ролі держави в суспільстві, від вирішення основних проблем становлення української державності, типу правління (міри співвідношення президентської та парламентської республіки), рівня і демократизації механізмів устрою держави, поділу та взаємодії гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової), розмежування їх функцій і повноважень, перспектив перетворень центральних, регіональних та місцевих структур влади [4].

Кадрова політика не повинна бути вузькопрагматичною, розрахованою тільки на кадрове забезпечення розв'язання завдань реформування держави й суспільства. Нагальною необхідністю є розробка кадрової політики, яка врахує потреби і сучасного стану держави, і майбутнього.

При розробці концепції державної кадрової політики слід зважити на такі засади:

- 1) використання наукових принципів пізнання соціальних явищ (системність, історизм, соціальна детермінованість);
- 2) критичне осмислення і творче застосування нагромадженого наукового знання в галузі управління та кадрової діяльності, визначення реалістичної оцінки стану кадрового корпусу держави, визнання складно-

сті, взаємозумовленості та суперечливості кадрових процесів;

3) критичний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду роботи з кадрами, засвоєння його уроків, осмислення позитивних і негативних сторін цього досвіду, його адаптація в Україні з урахуванням традицій та особливостей, менталітету громадян України;

4) урахування сучасних реалій і потреб України. Саме практика, аналіз кількісного та якісного складу кадрів дасть змогу робити висновки про ефективність тих чи інших новацій, надасть матеріал для виявлення нових тенденцій і потреб.

У процесі реформ, які тривають у нашій країні, у кадровій роботі відбулося немало змін; вона стає більш цілеспрямованою, послідовною. І все ж таки є підстави стверджувати, що кризова кадрова ситуація долається вкрай повільно [5].

На основі уроків минулого та аналізу реалій сьогодення концепція має виявити і негативні тенденції в розвитку кадрового корпусу, що складаються сьогодні, запропонувати науково обґрунтовані шляхи та засоби їх подолання. Перш за все, необхідно передбачити шляхи та механізми протидії новій монополізації кадрової діяльності з боку держави. Слід звернути увагу на можливі небажані наслідки практики тривалого використання "командного принципу" для формування керівних кадрів, політичної заангажованості та особистої вірності працівників окремому лідеру, "служіння" начальнику, що може негативно позначитися на професіоналізмі та інноваційності дій управлінських кадрів. Слід закріпити в державній кадровій політиці ідею альтернативності у відборі на найвищі посади, запобігання "незмінності першого керівника".

Отже, не можна нехтувати теоретико-методологічними аспектами розробки державної кадрової політики, не приділяти певної уваги осмисленню її об'єктивної та конкретно-історичної зумовленості, аналізу накопиченого в цій сфері науково-технічного матеріалу, виявленню існуючих кадрових потреб реформування України, перспектив її розвитку.

Від стратегії подальшого розвитку української державності та рівня становлення ринкових відносин, долі державної власності певною мірою залежать обсяг і межі державного регулювання кадрових процесів і відносин, рівень його децентралізації й демократизації.

Спираючись на сформульовані аспекти, можна визначити такі сутнісні риси державної кадрової політики. Вона має бути:

- системною, тобто такою, що базується на єдності цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами, враховує різні аспекти кадрових питань (економічні, соціальні, моральні, соціально-психологічні тощо);

- науково обґрунтованою, реалістичною, творчою, такою, що базується на реальних потребах суспільства в кадрах, орієнтованою на послідовність та етапність вирішення стратегічних завдань, відродження та сталий розвиток країни, на залучення до служби осіб, професійно підготовлених, заповзятих, з новаторськими творчими устремліннями та мотивами;
- єдиною для всієї України, але багаторівневою, такою, що охоплює весь кадровий корпус, усі кадрові процеси в умовах використання різних механізмів державного впливу на них;
- перспективною, такою, що має запобіжний і випереджальний характер, що враховує соціальний прогрес, зміни характеру праці й управлінських процесів;
- демократичною за цілями, соціальною базою та механізмами вирішення кадрових проблем;
- духовно-моральною, такою, що виховує в кожному працівникові, особливо в державному службовці, чесність, упевненість у правоті і громадянську відповідальність за доручену справу та особисту поведінку;
- правовою, такою, що здійснюється в межах і на основі закону, що створює правові гарантії об'єктивного та справедливого вирішення кадрових питань.

#### IV. Висновки

Саме ці риси, що стають принципами, надають державній кадровій політиці цілісності і сутнісної визначеності, єдності в межах усієї держави, створюють можливість для здійснення її впливу на всі кадрові процеси, на всіх суб'єктів кадрової роботи, виступають базою для їх взаємодії.

Таким чином, основними компонентами концепції державної кадрової політики є:

- її цілі, найближчі та довгострокові завдання;
- пріоритети і найважливіші напрями кадрової діяльності держави;
- суб'єкти та об'єкти кадрової політики й характер їх взаємодії;
- принципи та механізми реалізації державної кадрової політики;

- система роботи з кадрами;
- технології професійного розвитку персоналу державної служби.

Важливими умовами їх розробки має стати критичний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду, врахування його уроків, глибоке вивчення сучасної кадрової ситуації та стану кадрового корпусу, виявлення потреб його якісного поліпшення та професійного розвитку.

Державна кадрова політика призначена прогнозувати і програмувати майбутнє, визначати стратегічне бачення формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначити цілі і пріоритети кадрової діяльності.

#### Література

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Україна, 1996. – 119 с.
2. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 3–4. – С. 7–24.
4. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 1. – С. 16–18.
5. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
6. Іванова І. Формування кадрового потенціалу розвитку вітчизняного підприємництва / І. Іванова // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету : науково-практичний журнал. – 2006. – № 5. – С. 5–10.
7. Федулова Л. Технологічний розвиток економіки / Л. Федулова // Економіка України. – 2006. – № 6. – С. 4–11.

УДК 352.9

### ЗМІЦНЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

**Журба О.В.**

начальник Управління державної служби Головердержслужби України у Запорізькій області

#### Annotation

The author explores a modern level and key problems of development of skilled potential of local authorities and organs of local self-

government, reason of low administrative potential of local authorities, offers the measures on strengthening of administrative potential of local authorities in the article.

### Анотація

У статті автором досліджується сучасний рівень і ключові проблеми розвитку кадрового потенціалу місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, причини низького управлінського потенціалу місцевих органів влади, пропонуються заходи щодо зміцнення управлінського потенціалу місцевих органів влади.

### Ключові слова

Кадрова політика, місцеве самоврядування, професійний рівень, управлінська стратегія.

### I. Вступ

У період становлення та розвитку демократичних владних інститутів держави особливого значення набуває формування сучасної системи роботи з кадрами місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Професійний рівень службовців місцевих органів влади є одним з вирішальних чинників успішного розвитку країни. Службовці місцевого рівня повинні вміти вирішувати актуальні політичні, економічні, соціальні й культурні проблеми перехідного суспільства, адже періодичне загострення кризових процесів у державі є передусім закономірним наслідком кризи державного управління.

### II. Постановка завдання

Мета статті – запропонувати шляхи зміцнення управлінського потенціалу органів державної влади на місцевому рівні.

### III. Результати

На жаль, через сучасний кадровий рівень найнижчої ланки державного управління та місцевого самоврядування неможливо здійснити принципові зміни парадигми діяльності владного органу, які диктує сучасна політична та економічна динаміка. Більшість керівників і фахівців органів місцевої влади й управління вкрай повільно опановують нові методи роботи, що не дає їм змоги здійснювати орієнтоване на перспективу стратегічне управління, а є достатнім лише для реалізації поточної діяльності. Крім того, у владних структурах місцевого рівня посилюються тенденції бюрократизації, зростає непрозорість управлінського процесу, рутинність і поверховість підходу до вирішення завдань.

Відтак, першочерговим завданням держави у цій сфері є вироблення управлінської стратегії на місцевому рівні, формування єдиної ідеології роботи з кадрами у сфері державного управління, побудованої на передових наукових підходах, чітких принципах, обґрунтованих і перевірених практикою вимогах [1, с. 23].

Незаперечним є те, що ефективність роботи систем місцевої влади безпосередньо позначається на всьому механізмі держави, оскільки до сфери компетенції цієї інституції, що являє собою низовий демократичний підвид державного управління, віднесено

великий масив державних справ. Від кваліфікації, стратегічного мислення, потенціалу, володіння технологіями публічної роботи, здатності приймати нестандартні рішення, спроможності оперувати не лише проблематикою об'єкта, яким опікується той чи інший службовець, а й сучасною методикою подолання державних та муніципальних проблем, залежить успішна діяльність місцевої влади і безпека всієї держави.

*Сучасний рівень та ключові проблеми розвитку кадрового потенціалу місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування.* Непослідовність кадрової політики в місцевих органах державної влади та органах місцевого самоврядування, її стихійність та серйозна залежність від політичних процесів призвели до втрати стабільності, послідовності і наступності у роботі місцевої влади, депрофесіоналізації державної служби [3, с. 56].

За даними Головного управління державної служби України, в органах місцевого самоврядування зосереджено близько 99 тис. посадових осіб, що становить понад 29% загальної кількості державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. В цілому на частку посадових осіб органів місцевого самоврядування та службовців місцевих державних адміністрацій припадає близько 52% загальної чисельності працівників, зайнятих у сфері державного управління. Відтак, можна стверджувати, що про реальну децентралізацію управління в Україні поки що не йдеться.

Проблема якості управління на місцевому рівні актуалізуються й через те, що серед посадових осіб місцевого самоврядування керівний склад становить майже 40%. Для порівняння: на державній службі це співвідношення не досягає 26%. Відтак, до кваліфікації керівників у місцевому самоврядуванні, відповідальних за прийняття життєво важливих для територіальної громади рішень, висуваються додаткові вимоги.

Натомість, наприклад, частка осіб з вищою освітою серед посадових осіб органів місцевого самоврядування становить лише 64,7%. При цьому найнижчою ця частка є у Житомирській – 52,1%, Київській – 53,1% та Вінницькій – 55,5% областях; найвищою (без урахування м. Києва та м. Севастополя) – в АР Крим (77,7%), Харківській (74,8%), Запорізькій (73,1%), Дніпропетровській (72,6%) та Луганській (70,4%) областях. Підвищили кваліфікацію у 2007 р. 13,9% посадових осіб.

Якісний склад керівників місцевих державних адміністрацій також є вкрай незадовільним. Так, близько 15% призначених голів і заступників голів райдержадміністрацій та керівників апарату обласних та міських держадміністрацій не мають досвіду роботи на керівних посадах у державному управлінні. Сті-



льки ж голів РДА взагалі не мають жодного досвіду управлінської роботи. Частка осіб з вищою освітою серед службовців районних державних адміністрацій на 31.12.2007 р. становила 79,3%, при цьому 2% з них отримали цю освіту протягом 2007 р.; 18,3% службовців РДА підвищили кваліфікацію у 2007 р.

Середній вік посадових осіб органів місцевого самоврядування дорівнює приблизно 41,5 року, водночас для державних службовців у середньому по Україні цей показник становить 37,5 року.

Надзвичайно проблемною сферою є оплата праці державних службовців, особливо місцевого рівня. На сьогодні оплата праці держслужбовців практично не пов'язана з кваліфікацією кадрів, освітою та професійною підготовкою, результатами навчання, складністю та відповідальністю виконуваних завдань тощо, а тим більше – з ефективністю діяльності владних структур [4, с. 123]. Попри те, що, відповідно до чинного законодавства, умови оплати праці визначаються Кабінетом Міністрів України окремі відомства своїми підзаконними актами (чи навіть внутрішніми документами) запроваджують додаткові види грошового забезпечення, що спричиняє значні диспропорції в оплаті аналогічних видів та обсягів виконаної роботи державними службовцями різних органів і місцевостей. Так, наприклад, середньомісячна заробітна плата державних службовців районних державних адміністрацій у 2007 р. становила 1461 грн, що лише на 8% перевищує середню заробітну плату по економіці. В середньому по Україні заробітна плата державних службовців була 1978 грн, а середньомісячна заробітна плата посадових осіб місцевого самоврядування – 1771 грн.

Одним з наслідків недосконалої політики оплати праці є те, що у місцевому самоврядуванні залишається високою плінність кадрів: у 2007 р. на роботу прийнято понад 13% нових працівників, вибуло майже 10% осіб. Хоча варто відзначити, що показник посадових осіб, які вибули з органів місцевого самоврядування у 2007 р. найнижчий за останні 8 років – “піки” припадають на 2002 та 2006 рр. (близько 20%), що закономірно пояснюється виборчими циклами. Натомість, серед державних службовців плінність кадрів помітно вища (у 2007 р. вибуло близько 15%, прийнято – близько 22%), але практично не залежить від виборчої кон'юнктури.

Незадоволеність матеріальними умовами праці природно позначається на розвитку корупційних і тінювих відносин. Так, протягом 2007 р. за порушення вимог Закону України “Про боротьбу з корупцією” притягнуто до адміністративної відповідальності 4551 службову особу (за 2006 р. – 4155), з них державних службовців – 2348, або 51,6%

(за 2006 р. – 2222, або 53,5%), та 1549 посадових осіб місцевого самоврядування, або 34,0% (за 2006 р. – 1029, або 24,8%).

За даними Головердержслужби України, найбільш корумпованими є державні службовці III–IV категорій, до яких, зокрема, належать посади заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, голів районних державних адміністрацій тощо.

Рівень відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування залишається вкрай низьким, у багатьох радах не налагоджений механізм співпраці із ЗМІ, а громадські слухання, які проводяться, в більшості випадків мають формальний характер і просто “легалізують” раніше прийняті рішення.

Наслідками невиваженої та недосконалої кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях стало таке:

- руйнування кадрового потенціалу державної служби, особливо на місцевому рівні, де статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності;
- різке збільшення скарг громадян, представників політичних партій, громадських організацій щодо порушень законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією;
- надзвичайно низький рівень організаційно-кадрової роботи в місцевих органах влади;
- загострення протистояння з органами місцевого самоврядування та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади. За даними Комітету виборців України, який здійснює моніторинг конфліктних ситуацій в регіонах України, протягом 2007 р. фактично були відсутні вияви конфліктності по лінії “влада – громадськість”, натомість значна частина кризових ситуацій у регіонах була викликана нечітким розподілом повноважень між місцевими державними адміністраціями, місцевими радами і їх виконкомом, міськими головами тощо.

*Причини низького управлінського потенціалу місцевих органів влади.* Проблема формування кадрового потенціалу місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування полягає передусім у відсутності професійного підходу до кадрової політики – вимоги якості управління не закріплені ні в Конституції, ні в законах України.

Чинний Закон України “Про державну службу” не забезпечує ефективний відбір, належний соціальний і матеріальний статус

та правовий захист державних службовців і посадових осіб представницьких органів, в першу чергу – на місцевому рівні. Нормативна база щодо призначення та звільнення керівників має суперечності, які спричиняють затримки у призначенні, зниження якості корпусу керівників місцевих державних адміністрацій, його суттєву політизацію.

З метою подолання недосконалості законодавства про державну службу протягом останніх років було прийнято ряд нормативних документів, основним з яких став Указ Президента України “Про концепцію розвитку державної служби” від 20 лютого 2006 р. Зокрема, в Указі зазначено, що сучасне законодавство про державну службу не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини, а негативні тенденції у сфері державної служби виникають через нестабільність і непрестижність цієї служби, недотримання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, здійснення незаконного впливу на них при виконанні службових обов’язків тощо.

На засіданні Кабінету Міністрів України 19 вересня 2007 р. було схвалено проект Закону України “Про державну службу” (нова редакція), а також доповідну записку “Про подальший інституційний розвиток державної служби”, що засвідчило бажання держави розмежувати політичні й адміністративні посади у сфері державної служби, удосконалити правове регулювання надання державними службовцями управлінських послуг і систему оплати їх праці з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих спеціалістів. Проект Закону було винесено на розгляд Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, але він не був прийнятий до закінчення строку повноважень Верховної Ради України п’ятого скликання в першому читанні, відтак, з 23 листопада 2007 р. вважається відкликаним.

Системною проблемою є невизначеність статусу керівників місцевих державних адміністрацій, що призводить до їх надмірної політизації і, як наслідок, депрофесіоналізації державної служби [2, с. 45]. Оскільки керівники місцевих держадміністрацій фактично перебувають у подвійному підпорядкуванні, відбувається руйнування вертикалі виконавчої влади в центрі й на місцях.

Процедури відбору кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників нечіткі, непрозорі й суперечливі. Зокрема, фактично відсутні кваліфікаційні вимоги до кандидатів на зазначені посади. Дієвість кадрового резерву на посади державних службовців, призначення на які

здійснюється Президентом України та Кабінетом Міністрів України, не перевищує 4%.

З огляду на це вкрай нагальною є потреба негайного переведення всієї системи державної служби на довгострокові орієнтири, підвищення професійного рівня та збільшення вмотивованості посадових осіб, забезпечення стабільності державного апарату і його незалежності від політичної кон’юнктури. Наріжним каменем ефективного функціонування державної служби є досконала законодавча база, а також забезпечення належних гарантій, соціального і матеріального забезпечення державних службовців.

Заходами щодо зміцнення управлінського потенціалу місцевих органів влади можуть стати такі:

1. Врегулювання статусу керівників місцевих органів виконавчої влади, в тому числі їх позиції щодо керівників органів місцевого самоврядування. Це може бути зроблене шляхом прийняття нового закону “Про державну службу”. Дію цього закону необхідно поширити і на посадових осіб органів місцевого самоврядування, скасувавши чинний Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” відповідно до загальноприйнятої європейської практики.

2. Розробка та затвердження чітких кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників, які включали б, наприклад, обов’язковість наявності повної вищої освіти і досвіду роботи на керівних посадах не менше ніж 5 років.

3. Попереднє вивчення кандидатур на керівні посади місцевих органів влади за участю кадрових служб облдержадміністрації, секретаріатів Президента України та Кабінету Міністрів України і Головдержслужби з урахуванням думки громадськості, керівників підприємств, осередків політичних партій та громадських організацій. Упровадження обов’язкової спеціальної перевірки відомостей, поданих кандидатами.

4. Організація обов’язкових короткострокових інтенсивних тренінгів для усіх новопризначених керівників місцевих державних адміністрацій з практичних питань організації їх роботи. Для цього потрібна докорінна реформа системи професійного навчання державних службовців.

Існуюча система підвищення кваліфікації новопризначених керівників місцевих органів виконавчої влади не забезпечує їх знаннями та навичками, необхідними для організації діяльності апарату.

Першочерговим завданням розвитку управлінської сфери місцевої влади є формування корпусу професійно підготовлених та авторитетних службовців. Питання вдосконалення кадрових ресурсів місцевого рівня не

можна вирішувати за допомогою застарілих управлінських технологій. Зміст і форми підвищення кваліфікації управлінських кадрів необхідно наблизити до сучасної практики та зробити їх ефективнішими в подоланні конкретних місцевих проблем. Інструментом для підвищення кадрового потенціалу державного управління є комплексне вдосконалення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування. При цьому така система має бути гнучкою, здатною адаптуватися до нових завдань, що виникають у ході проведення політичної, адміністративної, муніципальної й інших системних реформ, перерозподілу владних повноважень тощо.

Особливу увагу слід приділити створенню на рівні держави нового мотиваційного механізму – такого, що змушує посадовця до постійного оновлення своїх професійних знань, умінь, навичок.

Результатом упровадження ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації повинно стати:

- підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади, надання якісних та ефективних послуг населенню;
- здатність самостійно обирати засоби прийняття оптимальних рішень;
- прогнозування і планування діяльності місцевої влади та комплексне оцінювання результатів цієї діяльності;
- підвищення відповідальності управлінців за територію, яка їм підпорядкована;
- забезпечення набуття та розвитку навичок і вмінь організації управлінської діяльності, культури управління і спілкування з місцевим населенням;
- упровадження в практику управління передових методів технології, залучен-

ня до розробки важливих управлінських рішень провідних фахівців, які мешкають на підпорядкованій території, тощо.

#### IV. Висновки

Ефективне функціонування системи навчання державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню персоналу нового типу саме управлінського апарату, спроможного приймати державні рішення та забезпечувати успіх соціально-економічних та політичних перетворень. А в практику управлінської діяльності місцевого самоврядування запроваджуватимуться нові принципи і підходи, нова організаційна культура, нові технології і техніка, формуватиметься нова психологія, що стануть суттєвими складовими інтелектуально-технологічної інфраструктури місцевого управління в Україні.

#### Література

1. Вдосконалення системи надання управлінських послуг (аналіз, дослідження, пропозиції) / за заг. ред. О.С. Мірошник. – Х. : Харківський Фонд місцевої демократії, 2003. – 67 с.
2. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас. – Л. : Літопис, 2000. – 318 с.
3. Гонціаж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури / Я. Гонціаж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 240 с.
4. Державне управління : словник-довідник / укл. : В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

УДК 35.077(477)

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ У ДЕРЖАВІ

**Ільяшенко В.А.**

доктор наук з державного управління, доцент  
Класичний приватний університет

#### Annotation

The author explores development of legislation of Ukraine in the field of administrative services, mechanisms of estimation of quality of providing services by public organs, legal and administrative collisions of providing of normatively-legal level of functioning of the system of providing administrative services citizens in the article.

#### Анотація

У статті досліджено розвиток законодавства України у сфері управлінських послуг,

механізми оцінювання якості надання послуг державними органами, правові й управлінські колізії забезпечення нормативно-правового рівня функціонування системи надання управлінських послуг громадянам.

#### Ключові слова

Управлінські послуги, органи державної влади, держава, державно-управлінські відносини, державна служба, апарат.

#### I. Вступ

Нові підходи до економічних і соціальних відносин, що визначаються сучасними

об'єднавчими чинниками українського суспільства, посилюють тенденції руху України до демократичних цінностей Європейського Союзу й інших розвинених країн світу. Суспільно-політичні трансформації, що відбуваються в Україні, супроводжуються змінами державно-управлінських відносин, які обумовлюють переорієнтування управлінської діяльності органів влади щодо реалізації конституційних прав і свобод громадян на надання послуг фізичним і юридичним особам. Головним критерієм оцінювання діяльності органів влади стає задоволення потреб громадян в отриманні якісних управлінських послуг.

### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг у державі.

### III. Результати

Аналіз зарубіжних і вітчизняних джерел, які присвячені послугам, що надаються органами влади, свідчить про наявність різних тлумачень поняття послуги в державному управлінні, зокрема: адміністративні, громадські, державні, муніципальні, публічні, управлінські. Так, аналізу суті та застосуванню цього поняття приділяли увагу Е. Вокопола, Б. Гурне, Д. Мартін, Г. Райт, Д. Ру, Д. Сульє; класифіковували послуги Д. Амборський, В. Ванкович, М. Джоб; проблеми забезпечення довготермінових заходів щодо покращення якості послуг досліджували Дж. Генрі, Р. Каплан, М. Майлакович, М. Мастолен, Д. Нортон; оцінювання надання послуг було в центрі уваги С. Вільямса, Ш. Кулі, А. Матесона, Е. Роуза, Дж. Скенлена, І. Сумми, Р. Теннер, С. Трози; над їх стандартизацією працювали Т. Потканський, Г. Труєн та ін.

Серед вітчизняних відомі праці Р. Безсмертного, І. Голосніченка, І. Коліушка, В. Тимошука, які досліджували роль управлінських послуг під час проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ; В. Авер'янов, А. Вишневський розглядали послуги як чинник реформування державної служби й удосконалення діяльності керівника в органах державної влади; Т. Мотренко, В. Долечек – нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг, а також доцільність платності послуг та форми їх оплати; В. Бакуменко, П. Надолішній – питання маркетингу управлінських послуг; В. Князев – доцільність застосування поняття “послуга” на позначення управлінської діяльності; М. Лесечко, О. Берданова, А. Чемерис, Н. Чухранова, Р. Рудницька ідентифікували адміністративні та інші види послуг місцевих органів державної виконавчої влади; В. Сороко розглядав питання стандартизації державних послуг; В. Євдокименко, Є. Матвійшин – підходи до формування економічного механізму надання послуг; Н. Нижник, А. Кабанець – підвищення якості

послуг у процесі реформування державного управління; Ю. Шаров – муніципальні послуги та їх якість у контексті становлення громадянського суспільства; О. Сушинський – комунальні послуги органів місцевого самоврядування.

Функціонування системи надання управлінських послуг, формування якої в державному управлінні багатьох країн світу відбуваються у зв'язку зі змінами державно-управлінських відносин, базується на застосуванні відповідних норм та правил. Установлено, що в Україні процеси створення нормативно-правової бази надання послуг органами влади розпочалися з моменту прийняття у 1994 р. Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”, а продовжено проголошенням адміністративної реформи 1998 р., яка розглядалася як концептуально осмислений перехід до нової філософії управління, що потребувала проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту діяльності органів виконавчої влади, адже виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, створює умови для забезпечення прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, у тому числі управлінських послуг [7, с. 3].

Оскільки перший етап реформ відповідно до Концепції передбачав створення нової правової бази, що мала регламентувати державне управління в Україні в цілому, то формування й оновлення законодавства стосувалося і надання управлінських послуг. Постає питання про законодавство, яке регулює сферу надання управлінських послуг і створює умови для ефективного управління нею, адже дія правових норм дає можливість установити основу змістовності надання управлінських послуг, взаємозв'язки учасників надання, розподіл завдань, відповідальності тощо. Тому аналіз нормативно-правового забезпечення надання управлінських послуг органами державної влади ми здійснили шляхом систематизації законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів за останніх десять років.

Насамперед, важливо осмислити наявну законодавчу базу щодо застосування понять “послуга”, “якість”, “платність”, “оцінювання”, оскільки вони становлять визначену нами вище сутність послуг, які надаються органами влади в розвинених країнах світу. Так, у Законі України “Про місцеві державні адміністрації” [5], що регламентує діяльність органів виконавчої влади, поняття “послуга” зустрічається лише в контексті: житлово-комунальні послуги (ст. 18), послуги підприємств (ст. 20). Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] дає тлумачення основних термінів, що використовуються в Законі. Поняття “послуга” подано в

контексті: “соціальна послуга” (ст. 1), “виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади” (ст. 27). У Законі закладені такі поняття: “місцеві ініціативи” (ст. 9), що гіпотетично надає право розгляду в раді питання про управлінські послуги; “громадські слухання” (ст. 13), що дає право заслуховувати та порушувати питання про послуги, в тому числі управлінські; а також загальні збори громадян для звітування та вирішення інших питань, якими в перспективі можуть бути ті, які стосуватимуться надання управлінських послуг (ст. 8, 42) тощо.

Закони України “Про соціальні послуги” 2003 р. [6] та “Про житлово-комунальні послуги” 2004 р. [3] застосовують поняття послуг. Так, наприклад, соціальними послугами визначено комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (далі – особи, що потребують соціальних послуг), з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [6, с. 52]. Закон визначає види соціальних послуг і подає їх тлумачення: соціально-побутові послуги, психологічні послуги, соціально-педагогічні послуги, соціально-медичні послуги тощо.

Що стосується законодавства України про державну службу та про службу в органах місцевого самоврядування, то, на думку Т.В. Мотренка, в них відсутнє законодавче закріплення інституту надання послуг і правил поведінки державних службовців з визначенням відповідальності за їх порушення, тому редакція Закону України “Про державну службу” 1993 р. [2] та інші 600 підзаконних актів також ускладнюють державно-службові відносини в органах державної влади та їх апаратах [8, с. 4]. Крім того, під час надання послуг має бути забезпечена правова гарантія отримання саме якісних управлінських послуг зі зрозумілим та чітким розмежуванням критерію платності чи на безкоштовній основі; необхідно забезпечити нормами законодавства створення умов та обов'язку якісного надання управлінських послуг тощо.

З метою встановлення суті правових норм наявного та оновленого законодавства під час надання управлінських послуг, всі законодавчі та нормативно-правові акти у сфері послуг, що надаються органами влади, ми умовно розділили на дві групи за хронологічним принципом: а) від початку 1990-х рр. до 1998 р. та б) від 2000 р. до сьогодні, межею для яких було прийняття Концепції з проведення адміністративної реформи в Україні [7]. Нормативно-правові акти у сфері надання управлінських послуг під час аналізу першого етапу доцільно умовно

поділити на дві групи: 1) про послуги на безоплатній основі; 2) про послуги на платній основі [11]. Такий підхід визначив Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств”, який трактує норму державних послуг як одного з видів платних послуг.

Основним законодавчим актом, який регулює відносини у сфері надання управлінських послуг громадянам, є Конституція України. У її нормах немає прямих посилок на надання послуг інститутами держави, але, на нашу думку, всі статті, якими визначаються засади надання прав та свобод громадян, гарантують надання таких послуг. Це статті 1, 6, 7, 13, 14, 21, 38 та ряд інших. Зокрема, у ст. 40 Конституції зазначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений Законом строк. Тому до нормативно-правових актів, які конкретизують ст. 40 Основного закону, належать також Закон України “Про звернення громадян” та Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації конституційних прав громадян на звернення” від 2002 р., де зазначається, що одним із пріоритетних завдань органів державної влади та місцевого самоврядування є забезпечення всебічного розгляду звернень громадян, порушених у них проблем, оперативне їх вирішення, задоволення законних прав та інтересів громадян.

До групи законів, які зорієнтовані на безоплатне надання управлінських послуг населенню, належить також Закон України “Про соціальні послуги”, який регламентує надання послуг окремим групам населення [6]. Розвиток сфери управлінських послуг неможливий без законодавчого врегулювання захисту прав споживачів. Це здійснюється згідно з іншими актами чинного законодавства України, які регулюють відносини між споживачами робіт і послуг та виробниками, продавцями в умовах ринку, встановлює права споживачів і визначає механізми реалізації державного захисту їх прав.

При аналізі ситуації від 1990-х рр. до сьогодні ми відзначили, що в Україні почався швидкий розвиток сфери послуг на основі скорочення державного фінансування забезпечення діяльності органів влади. Це призвело до збільшення частки платних послуг населенню й організаціям, за які стягуються і державне мито, і податкові збори, й інші форми платежів. Практика цього періоду свідчить, що надання органами влади різноманітних послуг населенню (хоча такі послуги входять до повноважень органів влади) є альтернативним засобом фінансу-

вання діяльності органів влади та додатковим до фінансування з державного бюджету. Але якщо перехідний період потребує такої форми додаткового фінансового навантаження на громадян країни, то повинні бути чітко обумовлені тарифи на послуги, які надаються органами влади різних рівнів.

В Україні державні послуги на платній основі виписані також у Законах України “Про оподаткування прибутку підприємств”, “Про систему оподаткування”, “Про захист економічної конкуренції” тощо. Саме ці нормативно-правові акти є основою прийняття численних постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів міністерств і відомств про послуги. Їх метою є організація надання послуг органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, бюджетними установами та організаціями, де передбачена обов’язковість придбання цих послуг з метою зарахування компенсації вартості до державного чи місцевого бюджетів.

Концепція адміністративної реформи в Україні як нова форма мінімізації втручання держави у життєзабезпечення громадян вперше ставить питання про якість надання управлінських послуг. У зв’язку із цим нам важливо було встановити використання термінів “послуга” та “якість послуг” у законодавстві України в цілому. Але, оскільки практику аналізу використання у нормативно-правових актах поняття “ефективність” уже розглядали українські вчені в галузі державного управління Ю. Бажал та О. Кілієвич, то ми зупинимось на цьому детальніше. Вони проаналізували тексти законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, прийнятих у період від 1997 до 2001 р., за допомогою яких визначили, що в законах терміни “ефективність” та “ефективний” зустрічаються у 189 документах. В указах Президента – у 605 документах (у назвах – 16), у постановах Кабінету Міністрів України – у 1114 документах (у назвах – 35) [1, с. 52–53].

В основному всі випадки вживання терміна “якість надання послуг” зводилися до декларації мети або визначення рівня виконання поставлених завдань, за якими дуже важко визначити дієвість державної політики. Застосувавши аналогічний підхід, ми проаналізували ряд постанов Кабінету Міністрів України, які регламентують надання послуг на платній основі, з метою проведення аналізу поняття “якість надання послуг”.

Розгляд цих постанов Кабінету Міністрів України виявив, що термін “якість” у цих документах не зустрічається жодного разу. Це свідчить про відсутність цілей у документах, де-юре зорієнтованих на поліпшення життя населення в нашій державі, і про те, що питання ефективності та якості роботи органів влади у сфері надання управлінських послуг

законодавством цього періоду були розроблені недостатньо.

У зв’язку із цим постає необхідність розглянути застосування понять “якість” та “оцінювання” в законодавстві України від 2000 р., який є початком другого етапу прийняття нормативно-правових актів у сфері надання управлінських послуг і перегляду показника оновлення та повноти законодавства. Тут доцільно навести думку А. Чемериса, який вважає, що поняття “показник поліпшення законодавства” оцінюється за критеріями його повноти, послідовності (координації зі програмами), творчості [16, с. 23]. Оновлене законодавство має не тільки систематизувати процедурні питання проходження державної служби, а й визначити з урахуванням європейського досвіду особливості відповідальності державних службовців за якість своєї роботи, підставою якої має бути надання державної, зокрема управлінської, послуги [9, с. 9].

Акцентуючи увагу на наявності та потребі розробки нормативно-правових документів за напрямками, які вивели б діяльність суб’єктів надання управлінських послуг на відповідний рівень якості, ми розглянули у хронологічному порядку закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та накази центральних органів виконавчої влади від 2000 р., що стосуються сфери надання управлінських послуг, та узагальнили підходи, визначені цими документами. Так, правову основу для підготовки державної служби до праці в умовах змін формував Указ Президента України від 2000 р. “Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні”, який передбачав необхідність розробки критеріїв оцінювання надання державних послуг фізичним і юридичним особам, принципів взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадськістю та громадянами, запровадження принципово нового типу відносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких були б пріоритет прав і свобод людини, повага до особистості, висока культура спілкування.

Правове забезпечення заходів щодо створення сприятливого середовища життєдіяльності людини було визначено прийнятим у 2002 р. Законом України “Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, який визначав державну політику з адаптації законодавства України як основу забезпечення єдиних підходів до нормотворення, обов’язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу, адже в Україні – демократичній, правовій державі – особливим пріоритетом є всебічний захист прав і свобод громадян,

що є умовою переходу на європейські принципи управління.

Пізніше увага до управлінських послуг значно розширилася, зокрема завдяки Указу Президента України "Про заходи щодо детінізації економіки на 2002–2004 рр.", яким було визначено необхідність прийняття закону про управлінські послуги як одне з важливих завдань Кабінету Міністрів України і нові, зорієнтовані на споживачів принципи діяльності органів влади в цілому. Але закон не прийнятий і досі.

Укази Президента України "Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2004 р." та "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" від 2004 р. стосувалися тлумачення поняття послуг та питань оцінювання надання управлінських послуг. У них ставилися завдання Міністерству економіки, Голодержслужбі, Міністерству праці, Міністерству юстиції України розробити критерії оцінювання якості надання управлінських послуг органами державної влади і встановлювався порядок надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців. При цьому основою для встановлення порядку надання державних послуг мало стати нормативне визначення поняття "державні послуги", а в межах компетенції кожного органу на рівні стандартів також пропонувалося визначити обсяги державних послуг, порядок надання та критерії оцінювання їх якості, передбачивши запровадження відповідальності за порушення порядку надання таких послуг [14, с. 76–78].

Програма розвитку державної служби на 2005–2010 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України у 2004 р., має за мету визначення та запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування з орієнтацією на надання державних послуг; забезпечення моніторингу ефективності діяльності державних органів та їх посадових осіб щодо реалізації стратегічних документів і надання послуг. Програма передбачає, починаючи з 2005 р., здійснення аналізу діяльності державних органів та їх апарату шляхом функціонального обстеження щодо: доцільності надання певних послуг конкретними державними органами; визначення груп споживачів послуг і складання переліків послуг, які їм надаються; установа порядку і регламенту надання послуг; визначення критеріїв оцінювання їх якості; міри відповідальності державних службовців тощо.

Для оцінювання якості надання послуг державними органами та їх апаратом, забезпечення виконання функцій держави з урахуванням громадської думки необхідно запо-

чаткувати з 2007 р. дієвий моніторинг ефективності надання послуг, який включатиме: здійснення контент-аналізу ЗМІ щодо оцінки результативності діяльності державних органів; соціологічні дослідження з метою визначення оцінки громадянами порядку надання послуг та їх якості; проведення громадських слухань тощо. Для запровадження моніторингу необхідно затвердити стандарти надання послуг, які повинні бути науково обґрунтовані, а їх удосконалення здійснюватиметься з урахуванням результатів соціологічних досліджень. Цією Програмою також передбачено, що надання послуг державними службовцями стане складовою їхньої професійної діяльності з 2006 р. Це потребує вжиття таких заходів: визначення груп споживачів послуг; складання переліків послуг, які їм надаються, установа порядку й регламенту надання послуг; визначення критеріїв оцінювання їх якості; міри відповідальності державних службовців тощо [13, с. 11]. На нашу думку, завдання цієї Програми в частині здійснення перелічених заходів може бути виконане і завдяки одержаним результатам. Саме на цій основі Голодержслужбою України у 2004 р. було прийнято Положення "Про типову структуру Управління державної служби Голодержслужби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі", яким передбачалася участь територіальних управлінь Голодержслужби в оцінюванні ефективності надання місцевими органами виконавчої влади державних послуг фізичним і юридичним особам [10, с. 82].

Прийняття у 2006 р. Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яка частково врахувала наші пропозиції від 2004 р., створює системні умови для підвищення ефективності державного управління у цій сфері. Крім того, його коротка характеристика стосується того, що вперше одним документом визначається плата за адміністративні послуги, підвищення якості їх надання та оцінка цієї якості [12, с. 168]. Окремі положення цих актів суперечать прийнятим попередньо, що може бути свідченням їх незавершеності. Так, на нашу думку, певним недоліком цього документа є те, що відсутня суттєва різниця у визначеннях понять державних та муніципальних послуг, а адміністративні послуги вважаються не окремими складовими державних і муніципальних. Інакше кажучи, всі послуги, які надаються органами влади, згідно з цим документом, є публічними, поділяються на державні та муніципальні, а адміністративні є лише частиною останніх двох видів. Така класифікація послуг визначає винесення складової видів послуг у назву всієї концепції, що певним чином суперечить розумінню їх сутності та визначенню пріоритетів. Підвищення якості

послуг, відповідно до цього документа, визначається як децентралізація їх надання, вироблення мотивації працівників органів влади до праці; розробка стандартів і сучасних форм надання цих послуг, що в цілому не окреслює та не орієнтує на вироблення механізмів та інструментів якості послуг. Порівняльний аналіз текстів дає підстави виявити деякі розбіжності, задекларовані декілька років тому проєктом Концепції та прийнятим нещодавно документом. Але саме цей документ створює правові основи для системного розвитку цієї сфери в Україні.

Крім того, важливими для аналізу є такі два документи: Концепція розвитку законодавства про державну службу (2004 р.) та Концепція розвитку законодавства про державну службу (2006 р.), оскільки у них зазначається, що професійний рівень багатьох державних службовців не відповідає сучасним потребам державного управління; відсутні чітко регламентовані адміністративні процедури та національні стандарти щодо надання таких послуг. Це зумовлює потребу в удосконаленні правового регулювання надання управлінських послуг державними службовцями; розподіл повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, уповноваженими надавати управлінські послуги. Концепція 2006 р. однією з актуальних проблем удосконалення законодавства визначає низьку якість управлінських послуг [15, с. 40]. Але цей указ Президента України не акцентує уваги на необхідності розроблення законодавства про формування системи надання управлінських послуг органами влади на регіональному рівні, що, на нашу думку, є певним недоліком, оскільки саме цей аспект визначає побудову цілісної системи законотворення, що реально може наближати послуги до споживачів. Реалізація цих концепцій має забезпечити суттєве поліпшення умов надання органами влади управлінських послуг громадянам, усебічне задоволення їх законних прав та інтересів, підвищення ефективності державного управління зміцнення потенціалу та авторитету державної служби.

Щодо інших напрямів, то, наприклад, Указ Президента України “Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку” від 2005 р. впровадження системи управлінських послуг визначає як одне з пріоритетних завдань становлення механізму державного будівництва в Україні.

У цілому, аналіз документів з цього питання, прийнятих у 2006 р., декларує серйозність намірів Президента України на сучасному етапі та відповідність урядових ініціатив потребам громадян, що є свідченням поступового руху України до стандартів ЄС.

Аналіз законодавства за 2000–2007 рр. свідчить про те, що найбільш важливими є питання: встановлення порядку надання державних послуг та нормативне визначення поняття “державні послуги”; планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг; розробка критеріїв оцінювання надання державних послуг фізичним і юридичним особам; оцінювання ефективності надання місцевими органами виконавчої влади державних послуг фізичним і юридичним особам; розгляд засад формування демократичної системи надання адміністративних послуг; впровадження системи управлінських послуг, що є одним із пріоритетних завдань становлення механізму державного будівництва в Україні; удосконалення правового регулювання надання управлінських послуг державними службовцями; підвищення якості управлінських послуг, які надаються державними службовцями; розробка критеріїв оцінювання якості надання управлінських послуг органами державної влади; підготовка та прийняття закону про управлінські послуги; розвиток системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, а також системи управління якістю в органах виконавчої влади тощо.

Саме у вищепереліченому спостерігається певна суперечність, адже в огляді встановлено, що державні послуги лише потребують розробки, а управлінські послуги визначені як такі, що вже виконуються; питання якості стосуються надання і державних, й управлінських послуг. Крім того, у законодавстві України в період від 2000 р. застосовуються різні терміни: “адміністративні”, “громадські”, “публічні”, “управлінські послуги”. Ці висновки свідчать про відсутність чіткого правового упорядкування питання послуг, які надаються органами влади, оскільки їх неможливо оцінити за критеріями повноти, послідовності, креативності. Цими документами не визначена перспектива розробки напрямів нормативно-правового забезпечення для місцевих органів влади, серед яких ми визначили: отримання управлінських послуг та можливість оскарження в разі неякісного їх надання; стандартизацію якості послуг на основі чітко розроблених і доступних споживачам критеріїв оцінювання; норми щодо обов'язку надання управлінських послуг; систематизацію процедурних питань проходження державної служби у сфері надання управлінських послуг; норми відповідальності за порушення прав громадян при наданні управлінських послуг.

Аналіз законодавства України та законодавчих ініціатив у цілому свідчить про певні правові й управлінські колізії та недостатність забезпечення нормативно-правового рівня функціонування системи надання управлінських



ких послуг громадянам. Наступним питанням для розробки є формування нормативно-правової бази надання управлінських послуг на локальному рівні. На цьому рівні, насамперед, необхідно прийняти законодавчі документи щодо процедури надання управлінських послуг, яка визначатиме вирішення всього комплексу питань цієї системи. Проблема поглиблюється тим, що й досі відсутні законодавчі ініціативи місцевих органів влади щодо спеціального правового регулювання провадження управлінських послуг, що пов'язано з певними особливостями.

#### IV. Висновки

У розвитку законодавства України у сфері послуг, що надаються органами влади, умовно виділено два етапи: від початку 1990-х рр. до 1998 р.; від 2000 р. до сьогодні. Визначено, що перший етап характеризувався прийняттям нормативно-правових актів про послуги на безоплатній основі та про послуги на платній основі. Нормативно-правові документи, прийняті на другому етапі, засвідчили недосконалість стандартів послуг, критеріїв якості та показників оцінювання якості, а також норм, які кваліфікують державну службу як надання управлінських послуг громадянам. Аналіз нормативно-правових документів показав відсутність чіткості правового упорядкування питання надання управлінських послуг органами влади на регіональному рівні, що зумовлено існуючими правовими й управлінськими колізіями.

Суперечності в підходах до кваліфікації послуг демонструють існування особливостей надання управлінських послуг, першою з яких є те, що об'єктом надання управлінських послуг є власне управлінська послуга, реалізація якої забезпечує потребу громадян в управлінні, а друга особливість стосується такого функціонування її суб'єктів, коли розроблені механізми відносин закріплені законодавчо та однаковою мірою стосуються і використання, і виконання ними прав та обов'язків під час вироблення, надання й отримання управлінських послуг.

#### Література

- Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: К.І.С., 2002. – 420 с.
- Закон України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII: Зі змінами і доповненнями включно на 16.01.2003 р. // Місцеве самоврядування: поняття, терміни, визначення: словник-довідник / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор; наук. ред. М.Д. Лесечко. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2003. – С. 322–339.
- Закон України “Про житлово-комунальні послуги” від 24 червня 2004 р. № 1875-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – С. 49–64.
- Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями) // Практикум з місцевого самоврядування / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – Л.: ЛФ УАДУ, 2001. – С. 100–145.
- Закон України “Про місцеві державні адміністрації”. – К.: Парламентське видавництво, 1999. – 30 с.
- Закон України “Про соціальні послуги” від 19 червня 2003 р. № 966-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 52–60.
- Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 52 с.
- Мотренко Т.В. Основні підсумки виконання Головним управлінням державної служби України Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2003 р. та завдання на 2004 р. / Т.В. Мотренко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 4–10.
- Мотренко Т.В. Про нормотворчу діяльність Голодержслужби України / Т.В. Мотренко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 8–11.
- Наказ Головного управління державної служби України від 25 листопада 2004 р. № 209 “Про типову структуру Управління державної служби Голодержслужби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі” // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 80–82.
- Поляк О.В. Нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг / О.В. Поляк // Економічні науки: зб. наук. праць / за ред. М.І. Маниліча. – Чернівці: Букрек, 2005. – С. 77–88.
- Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 7. – С. 167–170.
- Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 3. – С. 11–19.
- Указ Президента України “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” від 5 березня 2004 р. № 278/2004 // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 76–78.
- Указ Президента України “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні” від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – С. 39–43.
- Чемерис А.О. Оцінка інституційної ефективності державного управління: управлінський аспект / А.О. Чемерис // Ефекти-

**УДК 353.1**

## **НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ АДАПТИВНОСТІ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ**

**Іорданов А.Є.**

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

### **Annotation**

The author offered the measures of public regional policy on the increase of adaptive possibility of labour force in the conditions of globalization and acceleration of rates of socio-economic changes in the article.

### **Анотація**

У статті запропоновано заходи державної регіональної політики щодо підвищення адаптивної спроможності робочої сили в умовах глобалізації та прискорення темпів соціально-економічних змін.

### **Ключові слова**

Державне регулювання, регіональний розвиток, людські ресурси, трудовий потенціал, робоча сила, адаптивність людських ресурсів.

### **I. Вступ**

Головною метою державної регіональної політики України має стати створення таких умов, які б дали регіонам змогу повністю реалізувати наявний у них потенціал, максимально збільшити внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на світових ринках.

Сьогодні політика підтримки регіонального розвитку повинна бути спрямована на активізацію всього ресурсного потенціалу регіонів як основи зміцнення їх конкурентоспроможності, і насамперед на розвиток людських ресурсів.

Важливі аспекти розвитку людських ресурсів, питання продуктивної зайнятості та стану ринку праці в умовах динамічних ринкових відносин розглядаються у працях західних дослідників різних напрямів соціальної науки – Дж.Р. Еренберга, Дж. Кейнса, В. Нордхауса, Л. Робінса, П. Самуельсона, М. Фрідмена, Ф. Хайєка та ін. Зазначена проблематика досліджувалась у працях таких українських науковців, як: А. Ачкасов, Д. Богиня, І. Бондар, Н. Борецька, В. Васильченко, М. Долішній, Т. Заєць, С. Злупко, М. Кім, А. Колот, І. Кравченко, Ю. Лебединський, Е. Лібанова, В. Онікієнко, В. Петюх, В. Скуратівський, В. Федоренко та ін.

Проте, незважаючи на цінність проведених досліджень, окремі завдання державного регулювання розвитку людських ресурсів залишились невирішеними. Так, потребують

подальшого вивчення теоретичні засади розробки державної регіональної політики підвищення якості людських ресурсів. Сьогодні, коли внаслідок прискорення технологічного вдосконалення та глобалізації зміни стали визначальною ознакою економічного життя, особливої актуальності набуває розробка державних заходів щодо посилення адаптивної спроможності робочої сили.

Підвищення рівня знань та формування адаптивної робочої сили, що могла би адекватно сприймати виклики високотехнологічної економіки, є головною запорукою продуктивності праці та зростання рівня зайнятості в умовах сучасної економіки.

### **II. Постановка завдання**

Метою статті є обґрунтування заходів державної регіональної політики, що мають на меті підвищення адаптивної спроможності трудового потенціалу в умовах глобалізації та прискорення темпів соціально-економічних змін.

### **III. Результати**

Однією із стратегічних цілей регіональної політики в Україні визначено розвиток людських ресурсів та підвищення їх якості, що є запорукою динамічного розвитку країни та регіонів [4]. У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. зазначено, що політика розвитку людських ресурсів буде здійснюватись з урахуванням регіональних особливостей демографічної ситуації, зайнятості населення, рівня життя, концентруватиметься на активному сприянні створенню нових робочих місць, насамперед в інноваційних секторах, перекваліфікації вивільнених працівників, створенні сприятливих соціально-трудових відносин між роботодавцями і найманими працівниками, розвитку самозайнятості населення, фермерства, селянських господарств, підготовці та перепідготовці працівників, що вивільняються, підтримці малого і середнього бізнесу.

Саме кількісні та якісні параметри трудового потенціалу стають у сучасних умовах головним чинником соціально-економічного розвитку регіонів. "Якість робочої сили" – це комплексне поняття, яке охоплює сукупність таких властивостей людини, як рівень освіти, кваліфікації, фізіологічні, фізичні, соціально-психологічні ха-

рактеристики, здатність адаптуватися до умов виробництва, професійну орієнтованість, мобільність (готовність змінити роботу, місце проживання, професію, напрям освіти) [1].

Водночас відомо, що значній частині людей не вдається виробити навіть базових навичок грамотності, що надалі супроводжується неадекватним рівнем оновлення старих та засвоєння нових знань. До того ж демографічні прогнози актуалізують проблеми щодо належного управління людським капіталом. Головне завдання сьогодні – запобігання старінню навичок та знань з метою якомога довшого перебування людей у лавах робочої сили, що передбачає необхідність переорієнтації професійного навчання на старших працівників та осіб з низькою кваліфікацією.

Для працівників робочий процес ускладнюється, оскільки напрями роботи стають різноманітнішими та менш передбачуваними. Процес переходу від навчання до роботи, з однієї роботи на іншу, зміни посад на місці роботи, від роботи до підвищення кваліфікації, від періодів стагнації у професійному зростанні до кар'єрних злетів, від роботи до виходу на пенсію має здійснюватися з мінімальними потрясіннями. З метою забезпечення для робочої сили в Україні нових можливостей необхідно максимально підвищувати рівень географічної мобільності та адаптивності працівників.

Здатність сучасних підприємств до зростання та створення робочих місць залежить від їх здатності до інновації. Як головне джерело інновації слід розглядати інноваційні комп'ютерні технології. Вони також відіграють роль ключового засобу для збору, збереження та поширення знань. Удосконалення навичок ІКТ та їх використання на всіх рівнях навчання та серед різних верств населення є передумовою для успішного поширення інновації. Однак сам по собі доступ до новітніх технологій і процесів не є запорукою успішного впровадження інновації. Необхідною умовою є адекватне сприйняття інновації працівниками, що передбачає сучасну організацію робочого процесу та управління людськими ресурсами.

Партнерство й мережі, що створюються з метою впровадження інновації й об'єднують компанії, навчальні та дослідні установи, повинні здобути всебічну підтримку та розглядатися як головний інструмент поширення інновації. Частиною таких ініціатив має бути сприяння інтенсивнішому обміну персоналом між підприємствами та дослідними установами. Важливу роль у цьому процесі можуть відігравати регіональні агентства сприяння розвитку.

Більша адаптованість економіки до змін вимагає забезпечення більшої гнучкості на ринку праці, зокрема шляхом сучасної організації виробничого процесу та більшого вибору

механізмів здійснення трудової діяльності, що передбачає урізноманітнення механізмів юридичного оформлення трудових відносин. Реалізація цих завдань пов'язана з необхідністю переглянути існуючі законодавчі вимоги до оформлення трудових контрактів з метою підвищення їх гнучкості. Нові умови трудових відносин потребують забезпечення належного рівня безпеки працівників за будь-якої форми контракту та запобігання виникненню тіньового ринку робочої сили.

Крім того, необхідно усунути бар'єри для створення та розвитку агентств, що надають послуги з тимчасового працевлаштування, як ефективних та перспективних посередників на ринку праці. Вони пропонують кращі вакансії та керуються високими стандартами в галузі підбору працівників. Особливо ефективними є такі агентства для працевлаштування осіб, які шукають роботу вперше або після тривалої перерви.

Гарні перспективи для ринку праці відкриваються завдяки використанню ІКТ, що сприяють гнучкому розподілу робочого часу та дають змогу модернізувати організацію робочого процесу. У зв'язку із цим необхідно усунути бар'єри та збільшити зацікавленість роботодавців і працівників у частковій зайнятості.

Сучасні системи соціального захисту також мають бути адаптовані до нових умов з метою підтримки мобільності на ринку праці та нормального забезпечення зміни одного статусу на інший (робота, навчання, звільнення або відкриття власної справи), що може бути належним чином компенсована.

Аналізуючи інструменти політики зайнятості ЄС [3], варто відзначити, що чимало завдань, які стоять перед ЄС, вже давно сформульовані та взяті на виконання в українській політиці зайнятості. Такий збіг пов'язаний у першу чергу із реалізацією проєктів технічної допомоги у сфері зайнятості та підтримки підприємництва з боку США (USAID) та ЄС (TACIS). Водночас в Україні не враховуються пріоритети, передбачені для ЄС і актуальні для нашої держави.

Наприклад, у питаннях усунення адміністративних і регуляторних бар'єрів, незважаючи на значне сприяння з боку проєктів USAID, виконавча влада та місцеве самоврядування не демонструють послідовності. Ще у 2001 р. було розроблено пакети регуляторних актів, які сприяють вирішенню проблеми зарегульованості підприємницької діяльності. За винятком окремих міст, ці пакети не були запроваджені саме через пасивність місцевої влади, яка, у свою чергу, не може втрачати можливості наповнення бюджетів за рахунок дрібних підприємців. У цьому контексті варто забезпечити тіснішу співпрацю Державної служби зайнятості та

Державного комітету з питань підприємництва та регуляторної політики.

З приводу розвитку консалтингових структур, які надають підтримку в започаткуванні підприємницької справи, зазначимо, що створена за підтримки міжнародних організацій консалтингова мережа не має належної підтримки з боку держави.

Забезпечення фінансування та кредитування малих підприємств є більш декларативним, ніж практичним пріоритетом державної політики. Підтвердженням цього є незначна частка коштів на страхування на випадок безробіття, призначених для започаткування безробітними власної справи. У 2007 р. тільки 25,5 тис. осіб, що становило 1,1% зареєстрованих безробітних, отримали одноразову допомогу на започаткування власної справи. Не вирішено питання із наданням пільгових кредитів комерційних банків. Зважаючи на те, що безробітні не можуть забезпечити заставу, а держава не дає необхідних гарантій, більшість безробітних позбавлені доступу до кредитних ресурсів.

Слід звернути увагу на такий інструмент політики зайнятості ЄС, як зменшення податкових і страхових нарахунків на зарплати некваліфікованих працівників. З одного боку, існує прогресивна шкала, яка забезпечує порівняно низькі нарахунки на мінімальну зарплату. Враховуючи те, що мінімальна заробітна плата забезпечує тільки 70% прожиткового мінімуму, витрати роботодавця на мінімальну зарплату на рівні 17% є надмірними [3].

Актуальним завданням у запровадженні інноваційної політики розвитку економіки та ринку праці залишається активне залучення приватного капіталу для фінансування просвітницьких програм у сфері ІКТ і розробки вітчизняних інноваційних технологій. Також необхідно продовжувати політику державної підтримки технопарків, збільшення бюджетного фінансування та ефективного використання коштів, спрямованих на підтримку наукової та винахідницької діяльності.

Варто також звернути увагу на нормативне забезпечення діяльності спеціалізованих агентств з тимчасового працевлаштування та зміни підходи і ставлення до тимчасової, неповної зайнятості. На сучасному етапі в державній політиці зайнятості тимчасова та неповна зайнятість оцінюються як негативні явища в контексті зменшення гарантій соціального захисту працівників. Разом із тим слід враховувати об'єктивні реалії вступу України до СОТ та відповідні труднощі забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств. Очевидно, що останнім буде важко забезпечити повну зайнятість працівників разом із передбаченими чинним законодавством соціальними гарантіями. Відповідно, необхідно звернути

увагу на належне правове регулювання неповної й тимчасової зайнятості.

Фактором, що обмежує можливості працевлаштування безробітних та задоволення потреб роботодавців у працівниках, є наявність структурної диспропорції між попитом на робочу силу та її пропозицією за професіями.

Зокрема, у 2007 р. найбільша потреба підприємств була у кваліфікованих робітниках з інструментом (28,7% від загальної кількості вільних робочих місць на кінець 2007 р.), робітниках з обслуговування, експлуатації та контролю за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин (18,7%) і працівниках найпростіших професій у сфері торгівлі, послуг, промисловості, будівництва і транспорту (13,6%) [5].

Упродовж 2007 р. відбулося зменшення кількості вільних робочих місць (вакансій), передбачених для окремих працівників професій. Зокрема, порівняно з 2006 р. потреба у працівниках найпростіших професій у сільському господарстві скоротилась на 37,9%; у кваліфікованих робітниках у галузі точної механіки, ручних ремесел та друкування – на 14,9%; у робітниках, що обслуговують машини, та складальниках машин – на 13,4%; у кваліфікованих робітниках з видобутку корисних копалин і на будівництві – на 11,3%; у працівниках найпростіших професій у сфері торгівлі, послуг – на 9,1%. При цьому зросла потреба підприємств на фахівців у галузі фізичних, математичних і технічних наук – на 21,8%; службовців, пов'язаних з інформацією, – на 23,3%; службовців, які обслуговують клієнтів, – на 20,5% [5].

Для того, щоб пропозиція на ринку праці відповідала попиту, необхідно, щоб постійне навчання було доступним і адаптованим до потреб працівників. З цією метою необхідно вдосконалити механізми визначення індивідуальних потреб та доступу до навчання. Цього можна досягти, якщо професійну підготовку поставити на перше місце в договірних відносинах працівників із роботодавцями, а також вдосконалити систему надання консультацій у процесі укладення персональних планів професійного навчання. Важливо також створити дієвий механізм визнання та присвоєння кваліфікацій. Для стимулювання індивідів вкладати ресурси у власне навчання може бути створена система відшкодування роботодавцями витрат своїх працівників (або відкриття додаткових можливостей кар'єрного зростання) за умови, що здобуті знання відповідатимуть тому роду діяльності, яку вони виконують на підприємстві. Передумовою запровадження такої системи є розроблення чітких стандартів присвоєння та визнання кваліфікації,

здобутої шляхом закінчення курсів професійної освіти.

Підтримуючи попит на професійну підготовку, важливо також забезпечити й достатню пропозицію на цьому ринку. Це пов'язано з необхідністю подальшого реформування системи освіти. Школи та центри професійної підготовки повинні перетворитися на відкриті навчальні заклади, профільовані під інтереси та потреби конкретних цільових груп з максимальним використанням можливостей сучасних технологій дистанційного навчання. Бібліотеки, мультимедійні бази даних та інші інформаційні продукти мають стати доступнішими завдяки використанню можливостей мережі Інтернет й CD-ROM. Планується максимально сприяти адаптації інтерактивного телебачення та спеціалізованих кабельних каналів до персональних потреб користувачів. Зрештою, варто заохочувати компанії до пошуку нових форм організації роботи з метою адаптації до концепції організацій, що сприяють навчанню.

Надзвичайно важливим елементом забезпечення загального доступу до постійного навчання є активне налагодження кооперації між усіма соціальними партнерами для найточнішого визначення потреб ринку праці, обміну передовим досвідом та оперативнішого застосування винайдених ідей на практиці.

Варто відзначити, що чимало заходів ЄС, спрямованих на інвестування у людський розвиток, вже набули пріоритетності в Україні, але в цій сфері виникають специфічні національні проблеми. Наприклад, повне забезпечення базовою середньої освітою, максимальний доступ до вищої освіти для України не є особливою проблемою. Для нашої держави більш характерні проблеми працевлаштування людей з вищою освітою, оскільки система освітніх послуг значною мірою не відповідає потребам ринку праці.

Складніша ситуація із професійним навчанням і перепідготовкою. З метою підвищення конкурентоспроможності безробітних державна служба зайнятості здійснює їх професійне навчання (підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації). У 2007 р. тільки 9,5% зареєстрованих безробітних проходили професійне навчання, хоча позитивним є те, що це на 12,8% більше, ніж у 2006 р. Із загальної кількості безробітних, які закінчили навчання, 68,4% – навчалися з метою підвищення своєї кваліфікації, 22,2% – пройшли перепідготовку на іншу професію, а решта (9,4%) – вперше здобули професійну освіту [5].

Досить гостро стоїть проблема підвищення кваліфікації працівників. За даними Федерації профспілок України, періодичність підвищення кваліфікації становить

один раз на 12,5 року, а в країнах ЄС це відбувається раз на 2–3 роки [3]. Щоправда, для вирішення цих проблем внесені відповідні зміни до законодавства щодо професійно-технічної освіти. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо професійно-технічної освіти” від 11.09.2003 р. № 1158-IV закріпив ряд положень, які дають змогу покращити фінансування професійної підготовки, запроваджувати сучасні форми навчання (дистанційна освіта), розвивати мережу навчальних закладів різних організаційних форм та забезпечувати професійну підготовку відповідно до вимог ринку праці. Практично створена нормативно-правова база для забезпечення можливостей постійного навчання та підвищення кваліфікації.

#### IV. Висновки

Однією з передумов сталого економічного розвитку регіонів та країни в цілому є людські ресурси, а саме: якість, уміння та мобільність робочої сили, у тому числі її здатність адаптуватися до технологічних й організаційних змін. Основними заходами державної політики, спрямованими на підвищення адаптивної спроможності людських ресурсів, мають стати підтримка підприємництва та збільшення бази для створення робочих місць, забезпечення гнучкості та безпеки на ринку праці, розвиток і поширення наукових досліджень та інновацій, а також забезпечення загального доступу до постійного навчання.

#### Література

1. Васильченко В.С. Ринок праці: теоретичні основи і державна практика / В.С. Васильченко, П.М. Василенко. – К.: Ін-т підготовки кадрів держ. служби зайнятості, 2000. – 317 с.
2. Онікієнко В.В. Розвиток ринку праці: тенденції та перспективи / В.В. Онікієнко, Л.Г. Ткаченко, Л.М. Ємельяненко. – К.: Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, 2007. – 286 с.
3. Панцир С. Політика зайнятості Європейського Союзу: перспективи для України / С. Панцир, Г. Асланян // Лабораторія законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlament.org.ua>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21 липня 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.
5. Статистично-аналітичний огляд стану ринку праці у 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

УДК 351.88

## ТРАНСФОРМАЦІЯ РОЛІ РЕГІОНУ В СИСТЕМІ ЗОВНІШНІХ ВІДНОСИН (УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ)

**Камаса М.В.**

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

### Annotation

The main subject of this Article is to determine a new role of regions in international relations (with regard to the EU experience), main features of state governance in Ukraine in this field and ways of its improvement.

### Анотація

У статті йдеться про новітню роль регіонів у системі зовнішніх відносин з урахуванням досвіду європейських держав, засади державного управління у сфері зовнішніх відносин та шляхи його вдосконалення в Україні на регіональному рівні.

### Ключові слова

Регіоналізація, децентралізація влади, державне управління, зовнішні відносини.

### I. Вступ

На початку ХХІ ст. процес глобалізації став визначальним фактором впливу на політичну, економічну, соціальну і культурну сфери держав у цілому та їх структурні суб'єкти – регіони. Традиційна сфера компетенції будь-якої держави (унітарної або федеративної) – міжнародні відносини – також набувають нових рис та органічно інтегруються з державного рівня на інші – наддержавний та субдержавний.

### II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути процес набуття регіоном нових функцій як суб'єкта зовнішніх відносин та запропонувати шляхи вдосконалення державного управління у цій царині.

### III. Результати

Питання зростання самостійності регіонів, регіоналізму та децентралізації, ролі й місця регіонального управління в процесі становлення, вдосконалення та реалізації положень, що визначають формування регіонального рівня управління в європейських державах, присвячені наукові розробки таких зарубіжних і вітчизняних учених, як Д. Ален, П. Беленький, Ю. Белоконь, Г. Волес, М. Келлі, Є. Кіш, І. Кортє-Реаля, Т. Ларссон, М. Лендъєл, М. Мальський, Н. Мікула, К. Номден, Ф. Петітвілль, І. Студенников, О. Тоффлер, Г. Тоффлер, Л. Дж. Шарп та ін.

Для регіонів держав безпосередня участь у процесі міжнародної торгівлі, інвестиційної співпраці, залучення додаткових позабюджетних фінансових інструментів економічного розвитку стає новою сферою діяльності, новим викликом часу. Як наслідок, це відображається на перерозподілі

повноважень “державна – регіон” у ряді галузей. З'являються нові форми міжнародного співробітництва – регіональні. У прийнятій Європарламентом у 1988 р. Хартії регіоналізму в ЄС, регіон визначено як гомогенний простір, що має фізико-географічну, етнічну, культурну, мовну спільність господарських структур та історичної долі [6, с. 26]. Регіон розуміється як керована територія, така, що не має суверенітету. Активна лібералізація економічної взаємодії в регіональних інтеграційних об'єднаннях поступово стає основою розвитку міжнародного співробітництва. Звідси можна зробити висновок, що з першорядного значення регіоналізації у подоланні бар'єрів випливає і ключова роль регіонів у процесі глобалізації.

Процеси децентралізації владних повноважень і регіоналізації державної політики також стосуються сфери міжнародних відносин. У зв'язку із цим дуже актуальним є посилення концепції саморозвитку регіонів, що відповідає тенденціям та викликам, з якими стикаються сучасні розвинені держави. В її основі – розвиток регіонів, який відбувається з урахуванням їх особливостей та інтересів через передачу відповідальності за цей процес місцевій владі [4].

Ідея саморозвитку регіонів відповідає теорії регіонального розвитку, відомій під назвою “новий регіоналізм”, яка сформувалася на рубежі ХХ–ХХІ ст. і є характерною для всієї системи міжнародних відносин. Прибічники теорії нового регіоналізму вважають, що регіональний розвиток повинен ґрунтуватися, насамперед, на внутрішньому потенціалі – місцевій економіці та перевагах міжсекторального виробництва з передачею значної частини владних повноважень, у тому числі й щодо певних аспектів міжнародного співробітництва, регіональним органам [7]. Ідеї нового регіоналізму здобули широку підтримку в політиці Євросоюзу, адже наднаціональна регіональна політика ЄС здійснюється для доповнення і посилення регіональної політики держав – його членів у напрямі зменшення міжрегіональних соціально-економічних контрастів і збільшення ефективності міжрегіональної (у тому числі й міждержавної на регіональному рівні) інтеграції в масштабах цієї структури.

Реалізація ідеї нового регіоналізму передбачає не стільки співпрацю з державою вза-

галі, як з окремими регіонами, що набувають нових ознак суб'єктів у міжнародних процесах та отримують право на самостійні дії.

В основі концепції регіонального саморозвитку – залучення регіону до співпраці з глобальним ринком загалом [3]. Наприклад, протягом останніх двох десятиліть регіони Євросоюзу докладають значних зусиль для підвищення своєї ролі в загальній структурі ЄС, розширення власних прав у всіх сферах політичного, суспільного, економічного й культурного життя, внаслідок чого постало питання створення субнаціонального рівня управління регіональними процесами в ЄС.

Сьогодні можна стверджувати, що, крім традиційних рівнів влади, наднаціонального й національного, в ЄС формується третій рівень управління – регіональний [7].

Яскравими прикладами є процеси децентралізації та деконцентрації у Німеччині, Франції, Іспанії, Італії, Австрії, Бельгії та інших країнах ЄС [8]. Вони полягають здебільшого в розширенні прав місцевої влади на управління всіма сферами життя населення, а також у деконцентрації фінансів та економічній самостійності у задоволенні регіональних потреб. У регіоналізованих унітарних державах – Великобританії, Італії, Іспанії – існують обрані регіональні уряди з конституційним статусом, законодавчими повноваженнями й високим рівнем автономії. Наприклад, усе більшої самостійності у вирішенні місцевих проблем домагаються Шотландія, Уельс та інші регіони Великобританії. Аналогічні тенденції спостерігаються й в Іспанії, Франції та ін. Намітилася вона і в Україні. Це виявилось у створенні й існуванні на її території Автономної Республіки Крим, розширенні повноважень регіональних органів влади.

Отже, сьогодні спостерігається процес набуття регіонами статусу основних економічних та управлінських одиниць у Європі. Вони значно посилили свої економічний та політичний (у тому числі щодо зовнішніх зв'язків) статус і можливості, й уже не сприймаються лише як адміністративно-територіальні об'єднання [3].

Внутрішня та зовнішня міжрегіональна співпраця в рамках ЄС передбачає функціонування центрів управління, проміжних між національними та місцевими рівнями.

На регіональному рівні максимально повно виявляється принцип багатоманітності організаційних зв'язків, який розкриває реальні вертикальні й горизонтальні організаційні взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в системі державного управління. Питання децентралізації влади та деконцентрації фінансових ресурсів тісно пов'язані зі створенням і функціонуванням у рамках ЄС агентств регіонального розвитку. Найпоширенішою є така організаційна форма агентства регіонального розвитку, як державна інвести-

ційна корпорація. В основу її діяльності покладено політику концентрації державних інвестицій, які спрямовувалися б на розвиток міст, а ті, у свою чергу, справляли б позитивний економічний вплив на відсталу економічну периферію. Від політики домінування державних інвестицій у країнах – членах ЄС поступово перейшли до пайового фінансування регіональних проектів з боку федерального центру, регіону або місцевих громад, що сприяло об'єднанню всіх груп інтересів заради досягнення цілей регіонального розвитку. У Бельгії, наприклад, є регіональні інвестиційні компанії, які стимулюють створення, реконструкцію та розширення приватних фірм, сприяють створенню нових державних компаній. Є також регіональні корпорації розвитку, які управляють регіональними банками даних, підтримують секторальні інтереси тощо. У Швеції діють державні регіональні компанії, що беруть пайову участь у реконверсії підприємств і організації виробництва нових товарів, підтримують малі й середні підприємства. У Нідерландах головною метою державних компаній регіонального розвитку є вдосконалення економічної структури регіонів і розв'язання проблеми безробіття. Вони стимулюють розвиток власного потенціалу провінцій і посилення зв'язків між регіональною та національною промисловістю. Агентства регіонального розвитку роблять значний внесок у створення міжрегіональних об'єднань і сприяють становленню конкурентоспроможних регіонів на теренах Європи. Країни ЄС демонструють успішний приклад розуміння регіонального розвитку та проведення грамотної регіональної політики.

Країни Центральної та Східної Європи, включаючи безпосередніх сусідів України, впродовж 1990-х рр. також нагромадили чималий досвід регіонального управління, що є цікавим для України. Практично у всіх центрально-європейських державах у системі центральних органів влади створені й діють інституції, що безпосередньо опікуються регіональним розвитком: міністерство місцевого розвитку в Чеській Республіці, міністерство довкілля і регіональної політики та національна рада регіонального розвитку в Угорщині, національна рада регіонального розвитку в Румунії, міністерство регіонального розвитку в Польщі тощо. У згаданих державах діють також відповідні структури безпосередньо в регіонах і саме на ці структури покладена значна відповідальність за реалізацію регіональної політики. Так, в Угорщині з 1996 р. функціонують повітові ради розвитку, в Румунії та Польщі – агентства регіонального розвитку, які об'єднують представників органів місцевого самоврядування, виконавчої влади, громадських організацій, суб'єктів підприємництва [5].

В Україні, порівняно з європейським досвідом, можна визначити три типи структур регіонального рівня управління: державне управління на регіональному рівні, держав-

не регулювання регіонального розвитку, регіональне управління.

З огляду на сучасні світові тенденції, зростання ролі регіонів як суб'єктів міжнародних відносин, для України постає питання вдосконалення адміністративно-територіального устрою, неврегульованості відносин "центр – регіони", міжрегіональних відносин, відносин органів державної влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні, формування та розвитку мережі інституцій управління регіональним розвитком.

В Україні реалізовано континентальну систему регіонального управління (з активною роллю держави в місцевих справах), за якою на регіональному рівні діють територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. І саме в площині діяльності цих гілок влади існує ряд невирішених питань: неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, зумовило невизначеність зон їхньої відповідальності; відсутність належного ресурсного забезпечення виконання делегованих повноважень; невизначеність принципів типологізації регіонів для цілей державного регулювання їх розвитку; відсутність механізмів запровадження у практику регіонального управління договірних відносин на всіх рівнях – від національного до місцевого.

У вітчизняному законодавстві регіони ототожнюються з адміністративно-територіальними одиницями вищого рівня (АРК, області, м. Київ і Севастополь), які згідно з конституційними положеннями не є правовими суб'єктами, за винятком Автономної Республіки Крим та м. Київ і Севастополь. Відповідно, забезпечити соціально-економічний розвиток регіону можна тільки за умови оптимального співвідношення функцій адміністрування і регулювання, узгодження цілей, інтересів і ресурсів двох видів публічної влади в системі регіонального управління.

Збалансованість регіонального розвитку передбачає дотримання особливої для кожної регіональної системи пропорції складових її потенціалу, утворення елементів, яких бракує структурі регіону, та подолання деструктивності інших складових, стимулювання внутрішньорегіональних і міжрегіональних зв'язків.

У регіонах України діють такі державні та недержавні інституції, які впливають чи потенційно можуть впливати на регіональний розвиток і регіональне управління:

- місцеві органи державної виконавчої влади;
- територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;

- окремі суб'єкти підприємництва чи їх структурні підрозділи;
- об'єднання громадян та їх структурні підрозділи, які відповідно до своїх статутів займаються проблемами регіонального розвитку (місцеві відділення Асоціації міст, Спілки лідерів місцевих і регіональних влад України та аналогічні об'єднання громадян з місцевим статусом), а також профспілки [1].

Факультативними учасниками регіонального управління є національні адміністрації транснаціональних регіонів (єврорегіонів) [2].

Діяльність вказаних інституцій, спрямована на ефективний регіональний розвиток, сьогодні не координується. Потреба в такій координації існує тому, що вирішити питання регіонального розвитку лише через структури виконавчої влади чи місцевого самоврядування неможливо, як і досягти цілей регіонального розвитку виключно через громадські об'єднання чи бізнесові структури.

Це стосується й такої сфери, як зовнішні відносини. Система управління зовнішніми відносинами в Україні складається з кількох міністерств, відомств та організацій з точки зору вертикалі влади залежно від профілю компетенції. На регіональному рівні провідниками політики є як регіональні представництва цих установ, так і обласні та районні державні адміністрації, виконавчі органи муніципалітетів (міських рад). Також у цій сфері задіяні і вищезгадані установи (регіональні представництва ТПП, Асоціація міст, адміністративні органи єврорегіонів, спільні міжрегіональні комісії тощо). Як показує досвід, взаємодія між цими установами є спорадичною. Не враховуються й інтереси громади через недостатню участь представницьких органів у цих процесах.

Саме тому, щоб система працювала злагоджено, слід не лише здійснювати координацію суто механічно, а ставитися до координації й менеджменту проблем, менеджменту державної політики стратегічно. Наявна потреба перегляду та визначення ролі регіонів у процесі міжнародної співпраці, формулювання чіткої моделі й інституційної системи координації політики "центр – регіон" у сфері зовнішніх відносин на регіональному рівні.

Світова практика засвідчує, що сфера міжнародного співробітництва регіонів не обмежується такими поняттями, як транскордонне, міжрегіональне та міктериторіальне співробітництво [2]. В Україні, за умов розширення спектра зовнішніх зв'язків регіонів, новітні їх форми не знайшли системного інституційного втілення, не вироблені адекватні механізми їх ефективного розвитку та контролю. Також відсутня відповідна законодавча та нормативна база таких відносин, не визначені чітко державні, регіональні та місцеві органи, які повинні здійснювати управління міктериторіальною, транскордонною, іншими складовими зовнішнього співробітництва регіонів, не ви-



значена чітко структура та функції інституцій державного управління в цій сфері.

Проте час вимагає, як уже зазначалося, формування системи координації діяльності регіонів у сфері зовнішніх відносин у цілому, як на горизонтальному рівні (регіональні та місцеві органи влади та місцевого самоврядування), так і на вертикальному рівні (державні органи влади (управління) – регіон). Адже часто незабезпеченість такої координованості призводить до традиційних проблем – дублювання управлінських функцій, відсутності чіткого розподілу повноважень і відповідальності.

Так, наприклад, питання зовнішньоекономічних зв'язків на центральному рівні є предметом компетенції Уряду (Міністерство економіки, Міністерство закордонних справ, інші галузеві міністерства, відомства та установи), на регіональному рівні – обласних, районних державних адміністрацій, відповідних територіальних органів центральних органів державної виконавчої влади. При цьому структурно невизначеною є система координації дій цих інституцій. Відсутня також координація дій у цій сфері й на горизонтальному рівні (регіональні органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування). Це часто призводить до неузгодженості у діях, а також до політичних наслідків, особливо у прикордонних регіонах України (політична позиція депутатів обласних та місцевих рад може відрізнятись від офіційної державної лінії, якої дотримуються адміністрації). Як наслідок – негативні економічні або політичні наслідки, ліквідувати які необхідно на центральному рівні.

Через це також унеможлиблюється перспективне стратегічне планування політики регіонів з метою реалізації тих чи інших потреб регіонального розвитку через інструменти міжнародного співробітництва. Такий стан справ зумовлює спорадичність і формалізацію дій органів регіонального та місцевого управління щодо використання міжнародних механізмів при формуванні економічних стратегій регіонального розвитку.

Причина зазначених проблем пов'язана з концептуальним рівнем. Це відсутність законодавчого закріплення стратегії регіональної політики з урахуванням сегмента зовнішніх відносин, чіткого визначення повноважень органів регіонального управління та їх розмежування в процесі координації й формування міжнародної політики регіону.

Делегування більших повноважень регіону у сфері міжнародних економічних, гуманітарних зв'язків мало б ще один позитивний результат – допомогло б запобігти проблемі надмірної політизації відносин, що перешкоджає об'єктивним напрямкам співпраці.

Одним з основних принципів формування системи відносин на рівні "центр – регіони" має стати політика децентралізації (з обмеженнями

щодо специфічних сфер зовнішньої політики держави – безпека, формування стратегії політичного курсу тощо) у сфері економіки, гуманітарної та соціальної політики регіонів. Разом з децентралізацією необхідно чітко визначити розподіл повноважень між інститутами здійснення політики у сфері зовнішніх відносин. Водночас важливо визначити координаційний центр на рівні органів представницької влади (обласної ради), який би через свої виконавчі органи здобув визначальну роль у формуванні стратегії зовнішніх відносин регіону, контролював і корегував процес її здійснення та був би відповідальним перед центральними органами влади за процес здійснення міжнародних зв'язків регіону. Інакше кажучи, процес має бути двонаправленим – децентралізація повноважень "держава – регіон" та концентрація повноважень на рівні регіону.

Окремим, надзвичайно важливим елементом у створенні ефективної системи управління у сфері зовнішніх відносин повинно бути законодавче розмежування політичної та управлінської складової цього процесу. Розробляти та запроваджувати стратегію розвитку міжнародних зв'язків з точки зору повноважень регіонів мають професійні управлінські кадри, а не представники політичної складової процесу управління. Це дасть змогу запобігти небажаним змінам та зберегти спадковість у реалізації дво- та багатосторонніх міжнародних зв'язків регіонів. Для економічної та гуманітарної сфер – основних складових зовнішніх відносин регіонів – питання спадковості та передбачуваності, гарантій є найвизначальнішими.

При реалізації регіональних проблем необхідно максимально використовувати методи контрольного типу та непрямого впливу. Очевидно, що будь-яка нова управлінська структура, створена на регіональному рівні, буде ефективною лише в тому випадку, коли вона не буде дублювати існуючі інституції, перш за все, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, але при цьому буде вписуватися в контекст Концепції адміністративної реформи та зможе успішно координувати діяльність усіх суб'єктів регіонального розвитку й отримувати шляхом такого узгодження інтегральний результат, спрямований на забезпечення сталого розвитку регіонів в Україні.

#### IV. Висновки

При збереженні конституційного унітарного устрою держави з метою вдосконалення системи координації політики у сфері зовнішніх відносин слід звернути увагу на досвід багаторівневого врядування, дієвість якого доводить досвід Європейського Союзу та інших країн світу. Отже, з точки зору сучасних вимог світового процесу глобалізації державна політика у сфері міжнародних відносин на регіональному рівні потребує певної корекції. У першу чергу така корекція має відбуватися через наділення більшими повноваженнями органів місцевого самоврядування на рівні обласних та місцевих

рад, у тому числі у сфері зовнішніх, перш за все, економічних відносин регіону. Повноваження регіонів та інститутів державного управління щодо розробки та реалізації зовнішньоекономічної стратегії слід визначити в новому Законі України "Про засади державної регіональної політики". У сучасних умовах регіони набувають все більшої ваги у сфері зовнішніх відносин, тому є нагальна потреба в удосконаленні системи державного управління в цьому напрямі.

### Література

1. Указ Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики" № 341/2001 від 25.06.2001 р.
2. Кіш Є. Новий статус на нових кордонах. Феномен євро регіонів у XXI столітті / Є. Кіш // Політика і час. – 2005. – № 4. – С. 82–90.
3. Косолапов Н.А. Глобализация: Территориально-пространственный аспект / Н.А. Косолапов // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 6.
4. Лексин В.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М., 1997.
5. Лендъел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендъел // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К. : Логос, 2000.
6. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія / Н. Мікула. – Л. : ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
7. Тоффлер О. Створення нової цивілізації. Політика третьої хвилі / О. Тоффлер, Г. Тоффлер // І. – 2000. – № 19. – С. 21–25.
8. At the eastern border of the European Union. Edited by Filepne dr. Nagy Eva. – Nyiregygaza, 2005.

УДК 351.751

## ОПТИМІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

**Кіянка І.Б.**

кандидат політичних наук, доцент

**Кузнєцов Е.В.**

здобувач

Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

### Annotation

Questions are examined in relation to reformation in Ukraine of the institutsynoy state control system in the sphere of telecommunications and informatization.

### Анотація

Розглянуто питання щодо реформування в Україні інституційної системи державного управління у сфері телекомунікацій та інформатизації.

### Ключові слова

Державне управління, політична стабільність, інформаційне суспільство.

### І. Вступ

Успішне використання інформаційних та комунікативних технологій у всіх сферах буття суспільства стало реальністю. Інформація поступово не лише перетворюється на товар, а й стає головним засобом суспільного виробництва. Від спроможності держави запропонувати ефективну державну політику в інформаційній сфері, прозорий та відкритий механізм державного управління, залучити громадян до прийняття соціально важливих рішень, сприяти становленню ефективних суспільних комунікацій та демо-

кратичних стандартів у наданні інформаційних послуг залежить розвиток країни в майбутньому та її політична стабільність. Крім того, сучасний стан розвитку інформаційних мереж не залишає жодній країні шансу на ізолюваність, вимагає володіння навичками і стандартами для організації ефективних комунікацій. Потреби широкомасштабного впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у різні сфери життя, створення сучасної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури з метою переходу до інформаційного суспільства в Україні, так само як і в інших країнах, передбачають вироблення відповідної позиції держави з цих питань, створення нею економічних, правових та організаційних передумов для розвитку цих процесів. Однією з таких умов є розроблення в країні адекватних інституційних засад управління як у сфері телекомунікацій та інформатизації зокрема, так і в інформаційній сфері в цілому, з урахуванням сучасних тенденцій розвитку інформаційного суспільства.

Створена в Україні інституційна система державного управління у сфері телекомуні-

кацій та інформатизації не свідчить про усвідомлення державою стратегічного значення створення сучасної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури з метою побудови інформаційного суспільства. Невідповідність процесів інформатизації в країні, відхід від вироблених і прийнятих принципів державного управління інформатизацією, недоліки механізмів координації, формування та коригування Національної програмою інформатизації, безумовно, не сприяли консолідації зусиль суспільства на виконання завдань, які постають перед державним управлінням щодо організації діалогу влади і суспільства, підвищення якості державної політики з урахуванням думки громадськості, забезпечення конституційного права громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами, інституалізації суспільних комунікацій, унеможливлення монополізму на інформаційні джерела тощо. Крім того, існуюча система органів державного управління інформаційною сферою загалом не враховує основних сучасних та перспективних тенденцій розвитку інформаційного суспільства, зокрема до технологічної, економічної та інших різновидів конвергенції в інформаційній сфері, що зумовлено поширенням новітніх цифрових технологій. У зв'язку із цим причин особливої актуальності серед проблем організації інформаційного забезпечення цього суспільного поступу набуває проблема реформування існуючої системи органів державного управління інформаційною сферою в Україні, її адаптації до сучасних умов розвитку інформаційного суспільства. Підвищення ефективності використання інформаційних технологій та національних інформаційних ресурсів для забезпечення виконання завдань стратегії розвитку держави безпосередньо залежить від системи державного управління інформаційною сферою.

З огляду на вищезазначене, цілком закономірно, що останнім часом питанням дослідження інституціональних засад державного управління телекомунікаціями та інформатизацією приділяється значна увага в науковій літературі, зокрема, такими авторами, як: І. Арістова, В. Брижко, Ю. Бурило, В. Фурашев, О. Фурашев, В. Цимбалюк, М. Швець та інші.

## **II. Постановка завдання**

Мета статті – розглянути питання щодо реформування в Україні інституційної системи державного управління у сфері телекомунікацій та інформатизації.

## **III. Результати**

На активізацію рівня реального державного управління інформаційною сферою спрямовані заходи нещодавньої реорганізації Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації шляхом створення

на базі управління інформатизації цього Департаменту Державного комітету інформатизації України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Міністром транспорту та зв'язку. Погоджуючись, у принципі, з тим, що саме відокремлення функцій державного управління інформаційною сферою від інших та їх конкретизація дають змогу підвищити рівень реального державного управління інформаційною сферою, проте не можемо погодитися з формою його запровадження (у вигляді комітету) та сферою його відповідальності, яка зводиться виключно до процесів інформатизації. Критеріями ефективної роботи новоствореного органу мають стати такі показники, як: кількість комп'ютерів та користувачів мережі Інтернет (у тому числі із широкосмуговим доступом), а також динаміка зниження вартості трафіка, частка сектора інформаційних технологій у ВВП та поліпшення позицій країни в міжнародних рейтингах електронної та мережевої готовності.

По-перше, стратегічна важливість питань побудови інформаційного суспільства диктує необхідність визнання державою завдань розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури та розбудови інформаційного суспільства як найважливіших пріоритетів державної соціально-економічної політики. Це означає забезпечення можливості здійснення впливу органом, відповідальним за реалізацію державної політики інформатизації, на формування всієї соціально-економічної політики в країні, тобто передбачає можливість безпосередньої участі у виробленні урядової політики. Статус державного комітету, агентства чи комісії не дає такої можливості, адже голови цих органів не входять до складу Кабінету Міністрів України, відтак, подібні органи беруть участь у виробленні урядової політики лише опосередковано (вносячи пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України) [9], що не може задовольнити потреби державної політики інформатизації. Єдиним прийнятним форматом подібного органу державного управління може бути лише Міністерство як головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. При цьому слід відзначити, що статус Міністерства не звужений до здійснення виключно галузевого управління, а передбачає також здійснення міжгалузевого (функціонального) управління з питань, віднесених до його компетенції [3, с. 68].

По-друге, цей орган центральної виконавчої влади має бути об'єктивним і незалежним, міжгалузевим та міжрегіональним,

підпорядковуватися Кабінету Міністрів України. Враховуючи важливість цього напрямку життєдіяльності суспільства на сучасному етапі розвитку, цей орган центральної виконавчої влади повинен бути підзвітний не тільки Кабінету Міністрів України, а й Верховній Раді України [11, с. 74].

По-третє, розбудова сучасної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури в умовах, коли спостерігається тенденція до технічної конвергенції телекомунікаційних та інформаційних технологій [2, с. 205], об'єктивно передбачає здійснення збалансованого та чітко скоординованого державного управління як телекомунікаційною галуззю, так і сферою інформатизації, передусім на рівні технічної політики. Отже, саме специфіка об'єкта управління вимагає здійснення державного управління єдиним суб'єктом управління, інакше кажучи, поєднання функцій державного управління телекомунікаціями та інформатизацією в єдиному управлінському центрі. Враховуючи тенденції до технічної конвергенції засобів телекомунікацій та інформатизації, шляхом об'єднання органів управління телекомунікаціями та інформатизацією свого часу пішли деякі країни, які сьогодні швидко розвивають сектор інформаційно-телекомунікаційних технологій. Наприклад, Індія в 1999 р. об'єднала міністерство зв'язку та міністерство інформаційних технологій [12, с. 20]. Здійснення державного управління інформатизацією у відриві від телекомунікацій, на наш погляд, є необґрунтованим. Зважаючи на вищезазначене, можна погодитися з експертами ринку телекомунікацій та інформаційних технологій, які наголошують на необхідності поділу Міністерства транспорту та зв'язку на два окремих міністерства [8, с. 12]. В Україні має бути створене Міністерство зв'язку та інформатизації, яке б здійснювало державне управління телекомунікаціями та інформатизацією. Саме цей орган і має виконувати обов'язки центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку (ЦОВЗ), визначені Законом України "Про телекомунікації" [6, ст. 155], та реалізовувати положення Закону України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" [4, ст. 182] і Закону України "Про Національну програму інформатизації" [5, ст. 181]. Разом з тим створення окремого міністерства не дасть особливої користі, якщо його діяльність буде зосереджена на реалізації Закону України "Про телекомунікації" та Національної програми інформатизації. Це має бути якісно нове міністерство, основою роботи якого стала б реалізація програм державної підтримки розвитку виробництва інформаційно-телекомунікаційних технологій, економічне стимулювання інноваційних проєктів у цій сфері, зокрема, за допомогою

важелів субсидування, пільгового кредитування, цільового інвестування в інноваційні проєкти у зазначеній сфері.

Як показав час, вирішення багатьох питань у галузі телекомунікацій, передусім тих, що пов'язані з економічними та деякими організаційними аспектами функціонування цієї галузі та її суб'єктів, в умовах сучасної України вимагають дещо інших підходів до побудови органів державного управління телекомунікаціями. Так, зі слів одного з авторів Закону України "Про телекомунікації" Ю. Луценка під час парламентських слухань [7, с. 58–59], можна зрозуміти, що проблеми, пов'язані з ліцензуванням діяльності в галузі телекомунікацій, стали однією з причин створення ще одного державного органу в цій галузі – Національної комісії з питань регулювання зв'язку (НКРЗ) з широкими регуляторними повноваженнями.

Так, ЦОВЗ виконує державно-управлінські функції, пов'язані з реалізацією технічної політики в галузі зв'язку, а НКРЗ вирішує питання переважно адміністративного та економічного характеру, такі як ліцензування, тарифне регулювання, нагляд і контроль за дотриманням законодавства у сфері телекомунікацій. Для вирішення цих питань більше підходить колегіальний принцип діяльності органу управління, що гарантує об'єктивність та неупередженість, а також захист від проявів корупції в діяльності цього органу.

При цьому потрібно відзначити, що, незважаючи на термінологічне розмежування в Законі України "Про телекомунікації" понять державного управління і регулювання, НКРЗ слід вважати органом державного управління, адже до його повноважень входять ліцензування та реєстрація, здійснення нормативного регулювання діяльності операторів та провайдерів телекомунікацій, нагляду і контролю у сфері телекомунікацій, які традиційно асоціюються з формами та методами державного управління. Саме поняття "регулювання" в адміністративно-правовій науці розглядається лише як одна із загальних функцій державного управління. Тому обидва органи здійснюють державне управління у сфері телекомунікацій, щоправда, різними методами і в різних формах.

Розглядаючи питання регулювання у сфері телекомунікацій та інших галузях інформаційної діяльності, не можемо обійти увагою вже порушене питання технологічної, або як її ще часто називають, цифрової конвергенції та її наслідків для подальшого розвитку всієї інформаційної сфери та побудови організаційно-правових засад державного управління (у частині, що стосується регулювання) цією сферою в Україні [1, с. 278].

Річ у тім, що конвергенція телекомунікаційних та інформаційних технологій стосується не тільки самих галузей зв'язку, виробництва засобів телекомунікації та інформа-

тизації, виробництва програмного забезпечення тощо. Конвергенція в повному сучасному розумінні цього терміна, як свідчать сучасні тенденції розвитку інформаційного суспільства в розвинутих країнах світу, безпосередньо відноситься до галузі телерадіомовлення, а також виробництва та надання інших мультимедійних інформаційних продуктів і послуг. Зауважимо, що мова тут йде не лише про технологічну конвергенцію, а й про інші рівні конвергенції, зумовлені нею, передусім економічну (ринкову й корпоративну) конвергенцію та конвергенцію в державному регулюванні інформаційною сферою, що вже наявні в багатьох передових країнах світу, а в перспективі можливі і в Україні.

Технологічна конвергенція відбувається на рівні як мереж передачі даних, так і технічних пристроїв, призначених для отримання та обробки цих даних споживачами. Раніше, до широкого впровадження новітніх цифрових технологій обробки та поширення інформації, для надання послуг голосового зв'язку і трансляції телерадіопрограм використовувалися різні телекомунікаційні мережі, а сьогодні таке чітко розмежування зникає. Так, з розвитком мережі Інтернет все більше телерадіоорганізацій почали надавати доступ до своїх телерадіопрограм не лише шляхом трансляції через ефірні або кабельні телемережі, а й через надання доступу до своєї аудіовізуальної продукції в Інтернеті через звичайні телефонні мережі. Таким чином з'явилось Web TV. З упровадженням новітніх стандартів IPTV та поширенням технологій широкосмугового доступу телерадіомовлення в мережі Інтернет отримує потужний імпульс для розвитку і стане буденним явищем. Розширення мереж мобільного зв'язку 3-го покоління UMTS (W-CDMA) та покоління 3.5 HSDPA дає операторам мобільного зв'язку можливість надавати не лише послуги голосового зв'язку, а й послуги швидкісної передачі інших видів даних, зокрема аудіовізуальної інформації, доступ до телерадіопрограм. Таким чином з'являється мобільне телебачення. Сьогодні воно вже існує в США, Великобританії, Німеччині. Нещодавно мобільне телебачення було протестоване в Білорусі.

Зрештою, через звичайні кабельні й волоконно-оптичні мережі (FTTH) оператори можуть забезпечувати не лише трансляцію телерадіопередач, а й надавати телекомунікаційні послуги, такі як доступ до мережі Інтернет і послуги телефонного зв'язку.

Ринкова конвергенція зумовлена технічною конвергенцією і виражається в тому, що одні й ті самі суб'єкти господарської діяльності ведуть свою економічну діяльність одразу на декількох різних ринках послуг. Так, вже згадані компанії – оператори кабельних мереж можуть одночасно надавати як пос-

луги кабельного телебачення, так і доступ до мережі Інтернет, а інколи і послуги телефонного зв'язку, тобто різні за змістом послуги, які підпадають під різні режими правового регулювання. Приклади цього є і в Україні (компанія "Воля" надає послуги кабельного телерадіомовлення і широкосмугового доступу до мережі Інтернет у Києві, Львові, Чернівцях та інших містах України). Оператори мереж мобільного зв'язку 3-го покоління також можуть працювати як на ринку зв'язку, так і телерадіомовлення.

На фоні технологічної конвергенції в останнє десятиріччя активно відбуваються злиття та поглинання між компаніями, що працюють на ринках телекомунікаційних послуг, телерадіомовлення, виробництва аудіовізуальної продукції (так званого контенту). Це ще один аспект економічної конвергенції, яку іноді називають ще корпоративною. Прикладів тут можна навести чимало, зокрема придбання іспанською телекомунікаційною компанією Telefonica телевізійної компанії Endemol, французькою телекомунікаційною компанією Vivendi кіностудій та ін. Яскравий приклад – корпорація Time Warner, до складу якої входять компанії AOL (доступ до мережі Інтернет, інтернет-послуги зокрема, ICQ, тощо), Time Warner Cable (оператор кабельних мереж, надання послуг кабельного телебачення, послуг цифрового зв'язку VoIP), Turner Broadcasting Systems (мережа телерадіоканалів CNN, TNT), HBO (телерадіомовна мережа, послуги платного телебачення, відео на замовлення (Video-on-Demand) та ін.), кіностудії Warner Brothers, New Line Cinema. Після придбання компанією NTL оператора мобільного зв'язку Virgin Mobile ця група компаній зможе надавати своїм клієнтам цілий пакет комунікаційних послуг, що включатимуть кабельне телебачення, мобільний і фіксований телефонний зв'язок та доступ до мережі Інтернет на території Великобританії. Таким чином, відбувається створення потужних інтегрованих комунікаційних компаній, присутніх одразу на ринках послуг зв'язку, телерадіомовлення, виробництва аудіовізуальної продукції [10, с. 5].

На фоні зазначених процесів у провідних країнах світу відбувається переосмислення підходів до різних аспектів регулювання у сферах телекомунікацій, телерадіомовлення, виробництва та розповсюдження аудіовізуальної продукції з урахуванням вищенаведених тенденцій конвергентного розвитку цих сфер. Одним з основних результатів цього переосмислення в багатьох передових країнах світу, зокрема таких як Італія, Великобританія, Австрія, Австралія, ПАР, стало реформування системи державних органів регулювання телекомунікаціями та телерадіо-

мовленням у напрямі створення так званих “конвергентних органів регулювання”.

Так, в Італії ще в 1997 р. був створений незалежний регуляторний орган – Communications Regulatory Authority (Agcom) із широкими повноваженнями у сфері телекомунікацій і телерадіомовлення, а також, що цікаво, видавничій сфері. Як зазначено на офіційному веб-сайті цього органу, італійський парламент, приймаючи відповідний закон, створив його саме як “конвергентний регуляторний орган”.

Ще одна потужна європейська держава – Великобританія створила Office of Communications (Ofcom) в 2003 р. також як конвергентний регуляторний орган, передавши йому повноваження аж п'яти державних органів (Broadcasting Standards Commission, Office of Telecommunications, Independent Television Commission, Radio Authority, Radiocommunications Agency), які раніше здійснювали регулювання телекомунікаціями, використанням радіочастотного ресурсу й телерадіоінформаційним простором.

Аналогічним шляхом пішла й Австралія, яка, прийнявши Australian Communications and Media Authority Act 2005, створила у 2005 р. Australian Communications and Media Authority (ACMA) на базі Australian Communications Authority – органу регулювання у сфері телекомунікацій та Australian Broadcasting Authority – органу регулювання телерадіомовлення.

Потрібно зазначити, що вищеперелічені країни, створюючи конвергентні органи регулювання, не винайшли чогось абсолютно нового, а просто пристосували до сучасних умов інформаційного суспільства давно відомий досвід таких країн, як США та Канада, в яких подібні органи працюють упродовж багатьох десятиліть. Так, у США Federal Communication Commission (FCC) існує ще з 1934 р., а в Канаді Canadian Radio-television Telecommunications Commission (CRTC) – з 1968 р. Можна зазначити, що процеси конвергенції просто підтвердили прогресивність північно-американської системи органів управління телекомунікаціями й телерадіомовленням у сучасних умовах.

Історично так склалося, що в США та Канаді регулювання телекомунікаціями та телерадіомовленням здійснювалося єдиним органом ще до появи цифрових технологій та ознак сучасної конвергенції. Втім, це ще не означає, що між цими галузями не було нічого спільного. Так, наприклад, радіочастотний ресурс (далі – РЧР) використовувався як для потреб радіозв'язку, так і для радіомовлення, а згодом – і для телебачення. Саме в поєднанні управління користуванням радіочастотного ресурсу для потреб зв'язку та телерадіомовлення в особі одного єдиного органу полягає ще одна перевага таких конвергентних органів регулювання, адже що менше державних органів задіяно

в процесі управління користуванням РЧР, то простіший і більш злагоджений та скоординований сам процес.

Узагальнюючи основні риси вищеназваних конвергентних органів регулювання, які існують сьогодні в Європі та інших частинах світу, можна стверджувати, що вони являють собою колегіальні державні органи, наділені регуляторними повноваженнями стосовно використання радіочастотного ресурсу, телекомунікацій і телерадіомовлення. Втім, сфера регулювання ряду новостворених органів виходить за визначені рамки. Так, наприклад, австралійський ACMA регулює також деякі аспекти функціонування мережі Інтернет, а повноваження британського Ofcom, а саме одного з його комітетів – Content Board, поширюються на будь-які інформаційні продукти (так званий content – у перекладі з англійської “зміст”), які проходять через телекомунікаційні мережі. Останнє є відображенням на регуляторному рівні тих нових видів інформаційних продуктів і послуг, передусім великого різноманіття мультимедійних аудіовізуальних продуктів, що є результатом розвитку цифрових технологій і цифрової конвергенції.

Після всього сказаного виникає природне запитання: який стосунок до цієї конвергенції має Україна? Адже ми поки що відстаємо від вказаних країн за рівнем розвитку інформаційно-телекомунікаційних технологій, а відтак, і за мірою конвергенції. Відповідь проста. Описані вище тенденції розвитку інформаційного суспільства об'єктивно зумовлені розвитком науково-технічного прогресу та ринкової економіки і є невідворотними. Вони неодмінно невдовзі поширяться і в Україні, тому до них потрібно готуватися заздалегідь. Слід згадати, що, наприклад, Італія створила конвергентний регуляторний орган ще тоді, коли про саму конвергенцію говорили як про майбутнє у вузьких колах спеціалістів, розуміючи об'єктивні тенденції розвитку інформаційного суспільства та важливість їх урахування в державному управлінні інформаційною сферою.

Сьогодні в Україні регулювання в галузях телекомунікацій та телерадіомовлення здійснюються Національною радою з питань регулювання зв'язку та Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення. Реформування цієї системи в напрямі створення єдиного конвергентного органу регулювання електронними комунікаціями має здійснюватися не шляхом механічного їх об'єднання під одним дахом, а через створення на їх основі нового органу регулювання (Національної ради з питань електронних комунікацій). Організаційно-функціональна система цього органу має враховувати як ті питання, які є спільними для галузей зв'язку та телерадіомовлення і вимагають спільного,

узгодженого вирішення, наприклад: використання радіочастотного ресурсу, створення та розвиток телекомунікаційних мереж, у тому числі телерадіомереж, їх використання для потреб зв'язку та телерадіомовлення тощо, так і ті проблеми, які вимагають суто спеціалізованого підходу. Останнє, зокрема, стосується питань регулювання змістовного наповнення інформаційної продукції, що поширюється через телекомунікаційні мережі. Важливо також, щоб повноваження нового регуляторного органу щодо регулювання змістовного наповнення інформаційних продуктів не обмежувалась лише телерадіопрограмами, а поширювалися на будь-які інформаційні продукти, що проходять через телекомунікаційні мережі, в тому числі через мережу Інтернет.

Враховуючи досвід країн, які вже впровадили конвергентну модель регулювання, насамперед Великобританії та Італії, можна взяти за основу дворівневу систему побудови цього органу. Перший (верхній) рівень цього органу має забезпечувати колегіальне вирішення найбільш важливих питань, що одночасно стосуються як функціонування телекомунікацій, так і поширення через телекомунікаційні мережі інформаційних продуктів, зокрема телерадіопрограм. Це прийняття рішень щодо реєстрації та ліцензування діяльності в зазначених сферах, користування радіочастотним ресурсом, визначення тарифної політики, здійснення нормативно-правового регулювання, вирішення інших питань, щодо телекомунікацій і телерадіомовлення тощо. Другий рівень – це рівень спеціалізованих постійних та тимчасових колегіальних робочих органів, сформованих з представників першого рівня, які мають здійснювати підготовку та попередній розгляд пропозицій і проектів рішень перед винесенням їх на розгляд на перший рівень, а також виконувати суто спеціалізовані функції в галузях телекомунікацій і телерадіомовлення, поширення інших інформаційних продуктів. Один з таких органів повинен займатися питаннями регулювання змістовного наповнення телерадіоінформаційного простору, інших інформаційних продуктів, що поширюються через телекомунікаційні мережі, в тому числі через мережу Інтернет, інший – питаннями функціонування телекомунікаційних мереж, надання суто телекомунікаційних послуг. Загалом слід зазначити, що питання організаційно-функціональної побудови пропонованого нами конвергентного органу регулювання потребує окремого вивчення, адже варіантів тут може бути чимало.

Створення конвергентного органу регулювання дасть змогу забезпечити єдиний скоординований підхід до регулювання цілого комплексу електронних комунікацій, починаючи з функціонування телекомунікацій-

них мереж, надання телекомунікаційних послуг, які забезпечують обіг інформації, закінчуючи змістовим наповненням інформаційних продуктів, у тому числі телерадіопрограм, інших видів інформаційних продуктів, що передаються за допомогою телекомунікацій, у тому числі через мережу Інтернет. Це справить позитивний вплив на процес інтеграції різних телекомунікаційних мереж, зокрема на інтеграцію кабельних мереж, які зараз використовуються в Україні переважно для потреб кабельного телебачення з іншими телекомунікаційними мережами, що дасть змогу збільшити асортимент і рівень поширення телекомунікаційних та інформаційних послуг. Зменшення кількості органів регулювання спростить існуючу систему управління використанням РЧР. Від створення конвергентного органу регулювання виграють суб'єкти господарювання, які одночасно працюють на ринках телекомунікацій і телерадіомовлення. Створення такого органу може спрацювати як додатковий стимул для ринкової та корпоративної конвергенції для суб'єктів господарювання в галузях телекомунікацій та телерадіомовлення, що, у свою чергу, стимулюватиме збільшення інвестицій у зазначені галузі.

#### IV. Висновки

Підсумовуючи викладене, потрібно відзначити, що побудова в Україні інформаційного суспільства передбачає створення системи органів державного управління, адекватної тим завданням, викликам, які його розвиток ставить перед суспільством та державою. Потрібно зауважити, що реалізація вищевикладених ідей щодо створення Міністерства зв'язку та інформатизації, а також єдиного конвергентного органу регулювання – Національної ради з питань електронних комунікацій потребує реформування законодавства, що визначає організаційно-правові засади державного управління інформаційною сферою, передусім у частині, що стосується державного регулювання в галузях телекомунікацій, телерадіомовлення; заповнення прогалин у правовому регулюванні функціонування нових інформаційних середовищ, насамперед мережі Інтернет, нових видів інформаційних продуктів і послуг, що через них поширюються, вироблення організаційно-правових механізмів державного управління ними. В цих напрямках і повинні продовжуватися подальші наукові дослідження.

#### Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. / редколегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К., 2004. – Т. 1. – С. 278.
2. Е-будущее и информационное право / В.М. Брыжко, В.С. Цимбалюк, А.А. Орехов, О.М. Гальченко. – К., 2002. – С. 205.

3. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа. – К., 2005. – С. 68.
4. Закон України “Про Концепцію Національної програми інформатизації” від 04.02.1998 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 27–28. – Ст. 182.
5. Закон України “Про Національну програму інформатизації” від 04.02.1998 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 27–28. – Ст. 181.
6. Закон України “Про телекомунікації” від 18.11.2003 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 12. – Ст. 155.
7. Луценко Ю. З матеріалів Парламентських слухань на тему: Стратегія розвитку телерадіоінформаційного простору України у Верховній Раді України 10 грудня 2003 р. – К., 2004. – С. 58–59.
8. Нужен Минсвязи Украины? // Computer World / Украина. – 2005. – № 6 (487). – С. 12.
9. Указ Президента України “Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15.12.1999 р. № 1572/99.
10. Чернов А.А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы. – М., 2003. – С. 5, 38.
11. Фурашев В. Реалії Національної програми інформатизації / В. Фурашев, О. Фурашев // Правова інформатика. – 2005. – № 3 (7). – С. 74.
12. Dr. Manas Bhattacharrya Growth and Development of the IT sector in India p. 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ilo.org/public/english/region/asro/newdelhi/download/growdev.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/newdelhi/download/growdev.pdf).

УДК 351.851:352:37.014

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

**Кобченко Л.С.**

аспірант Класичного приватного університету

### Annotation

The author explores the conceptual approaches to the evaluation of possibilities of establishments of universal secondary education, determination of criteria of efficiency of work of establishments of universal secondary education is conducted, gives a shot to systematize the parameters of criterion evaluation of efficiency of management of establishments of universal secondary education in the article.

### Анотація

У статті досліджено концептуальні підходи до оцінювання можливостей закладів загальної середньої освіти, визначено критерії ефективності роботи закладів загальної середньої освіти, зроблено спробу систематизувати параметри критеріального оцінювання ефективності управління закладами загальної середньої освіти.

### Ключові слова

Управління, загальноосвітній навчальний заклад, критерій, оцінка, діяльність, освіта.

### I. Вступ

Застосування критеріїв оцінювання в управлінні закладами загальної середньої освіти є дуже важливим аспектом удосконалення їх роботи. У деяких випадках це питання розглядається паралельно або перетинається з визначенням критеріїв ефективності роботи загальноосвітнього навчального закладу або його керівника.

### II. Постановка завдання

Мета статті – провести оцінювання ефективності державного управління закладами загальної середньої освіти.

### III. Результати

Питання державного управління у сфері освіти України стали предметом дослідження порівняно недавно. Так, різні аспекти цієї проблеми досліджували С.Б. Жарая, С.А. Калашникова, В.І. Луговий, В.К. Майборода, С.В. Майборода та інші. Проте державне управління якістю загальної середньої освіти як цілісний процес, наукова проблема не вивчалася. У педагогічних працях досліджували різні аспекти школознавства та управління загальноосвітньою школою Є.С. Березняк, В.І. Бондар, Л.І. Даниленко, Л.М. Калініна, М.І. Кондаков, В.І. Маслов, Н.П. Піщупін, Н.М. Островерхова, П.І. Третьяков, П.В. Худомінський, Т.К. Чекартьов, Т.І. Шамова, В.В. Шаркунова та багато інших.

Існує два основні способи, що дають змогу подолати труднощі вибору критеріїв: перший вимагає, щоб велика, складна проблема була визначена за допомогою таких самих широких критеріїв; інший спосіб полягає в тому, щоб поділити велику складну систему на невеликі групи і сконструювати придатні вузькі критерії для кожної групи [7, с. 199].

М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі пов'язують критерії ефективності роботи організації, перш за все, з виконанням керівником функції контролю. Вони зазначають, що



у процедурі контролю є три етапи: 1) вироблення стандартів і критеріїв; 2) зіставлення з ними реальних результатів; 3) необхідність коригувальних дій. На думку вчених, цілі, які можуть бути використані як стандарти для контролю, мають дві дуже важливі особливості. Вони характеризуються наявністю часових рамок, у межах яких повинна бути виконана робота, і конкретного критерію, відповідно до якого можна оцінити рівень виконання роботи [6, с. 397].

Конструктивний підхід, описаний зазначеними авторами, висвітлює загальні підходи до вироблення критеріїв роботи організації. Однак він недостатньо відпрацьований в управлінні соціально-педагогічними системами, однією з яких і є заклади загальної середньої освіти. На наш погляд, цей напрям потребує подальшої теоретичної розробки і технологізації.

У проаналізованих нами матеріалах описування керівників шкіл наголошується на відсутності критеріїв оцінювання діяльності шкіл різного типу [3, с. 44]. Ми вважаємо, що такі дані отримані не тому, що критеріїв діяльності роботи закладів загальної середньої освіти немає, оскільки науковцями розроблені різні їх варіанти і відповідна робота продовжується. Причина полягає в тому, що керівники закладів загальної середньої освіти бажають бачити досить просту і технологічно забезпечену процедуру визначення і застосування критеріїв оцінювання діяльності закладів загальної середньої освіти. Питання вироблення критеріїв оцінювання ефективності різних аспектів управлінської діяльності в освіті розглядали Ю.К. Бабанський, В.М. Бегей, Є.С. Березняк, Л.І. Даниленко, Г.В. Єльнікова, Г.Ю. Капто, М.П. Капустін, Ю.А. Конаржевський, В.С. Лазарєв, В.С. Пікельна, О.Л. Сидоренко, П.І. Третьяков, В.В. Шаркунова та ін.

Ми підтримуємо точку зору Л.І. Даниленко, яка під ефективністю управління загальноосвітньою школою розуміє синтез оцінювання результативності діяльності загальноосвітньої школи (рівень знань, умінь та навичок учнів, їх вихованість і розвиток) й оцінювання ефективності управлінської діяльності керівника школи (аналіз управлінського процесу, тобто стану виконання керівником школи управлінських функцій, обов'язків, видів діяльності) [2, с. 4].

Разом з тим державне управління закладами загальної середньої освіти має свої особливості. М.М. Поташник і О.М. Мойсєєв називають, насамперед, неможливість точного прогнозування й вимірювання результатів освіти, а також термінів їхнього досягнення, особливо в частині виховання і розвитку дітей. Однак, на відміну від усіх інших сфер діяльності, значна частина результатів з дуже великими труднощами й обмеженнями може

бути задана операційно, а тому керівники користуються описовими (якісними, кваліметричними) показниками [11, с. 44–45].

Ми погоджуємося з думкою А. Конаржевського, який пише, що будь-яка школа не тільки складна, а й імовірна система. Так, термін “стан” входить до складу багатьох понять: “стан успішності учнів”, “стан рівня вихованості учнів”, “стан якості викладання”, “стан відносин між адміністрацією і педагогічним колективом” та ін. Однозначно розкрити ці поняття дуже важко. Він також зазначає, що без глибокого аналізу будь-якого зі “станів” змінити його в кращий бік неможливо, тим більше, що на нього впливають десятки, а іноді й сотні різних факторів, які необхідно враховувати при прийнятті управлінського рішення [5, с. 40–41].

Однак до найбільш важливих критеріїв оцінювання результатів роботи школи належить критерій якості, що виражається у співвідношенні реальних результатів діяльності школи з поставленими цілями, моделлю випускника школи, державними стандартами тощо.

У науковій літературі найчастіше пропонуються підходи, які висвітлюють оцінювання якогось одного напрямку діяльності. Наприклад, В.С. Лазарєв розглядає підхід до оцінювання ефективності системи внутрішньошкільного управління розвитком як одного з процесів, які відбуваються у школі. Учений запропонував оцінювання за 10-бальною шкалою таких показників щодо управління розвитком школи: поінформованість щодо потенційно можливі нововведення; повнота визначення актуальних проблем; раціональність вибору загальних і конкретних цілей; інтегрованість цілей; реалістичність планів досягнення цілей розвитку; зацікавленість учителів у активному освоєнні нововведень і вдосконалюванні своєї діяльності; контроль за інноваційними процесами [14, с. 183–187].

До цього ж напрямку ми відносимо критерії оцінювання проекту нової системи внутрішньошкільного управління інноваційними процесами, такі як:

1. Якість обґрунтування актуальності проблеми відновлення системи управління розвитком школи або її окремих ланок.

2. Корисність освоєння проекту. Оцінюється за параметрами: інноваційний потенціал запропонованої розробниками моделі управління; надійність моделі – ймовірність одержання в результаті її освоєння очікуваних результатів управлінської діяльності; перспективність цієї моделі управління, тобто тривалість збереження корисного результату її освоєння.

3. Запровадження моделі конкретною школою. Оцінюється за такими показниками: тимчасові, кадрові, матеріально-технічні, програмно-методичні, фінансові, нормативно-правові можливості школи; психологічна й органі-

заційна готовність колективу школи до освоєння моделі [12, с. 214].

П.І. Третьяков розробив такі критерії оцінювання просування школи у своєму розвитку й учнів:

- інноваційна діяльність школи – оновлення змісту освіти (базисного і додаткового компонентів, програм навчання і виховання), педагогічних технологій, методів і форм роботи (методики освоєння програм, перевага індивідуальних або групових форм організації пізнавальної діяльності над фронтальними); сполучення самоаналізу, самоконтролю із самооцінкою та оцінюванням партнерів по спільній пізнавальній діяльності;
- організація навчально-виховного процесу (НВП) – самоврядування, співробітництво учнів, їхніх батьків і вчителів у досягненні цілей навчання, виховання і розвитку; спільне планування та організація діяльності вчителя й учня як рівноправних партнерів, поділ відповідальності за результати НВП між учнем і вчителем; високий рівень мотивації учасників педагогічного процесу; комфортне просторове і психолого-педагогічне середовище для всіх учасників цілісного педагогічного процесу; право вибору змісту, профілю, форм здобуття освіти учнями;
- ефективність навчально-виховного процесу – порівняння відповідності кінцевих результатів запланованим (рівні вихованості та навченості учнів, їхня начитаність і глибокі знання з будь-якої галузі науки, ставлення до навчання, праці, природи, суспільних норм і законів, до самого себе) [13, с. 12].

М.П. Капустін пропонує критерії оцінювання ефективності окремих елементів виховної роботи закладів загальної середньої освіти (виховного заходу, ефективності роботи класного керівника), які мають описовий характер і пропонуються ним для самооцінки. Науковець розробив також критерії оцінювання рівня вихованості учня, яке проводилося шляхом анкетування [4, с. 77–80]. На нашу думку, підходи цього автора є неповними, але їх можна використовувати при розробленні критеріїв оцінювання роботи підсистеми виховної роботи закладів загальної середньої освіти.

Комплексний підхід до оцінювання діяльності закладів загальної середньої освіти пропонують декілька авторів.

Серед вітчизняних учених одним із перших розробив комплексні критерії ефективності управління школою Є.С. Березняк. Він застерігав від оцінювання діяльності школи за якимось одним показником, підкреслюючи, що воно повинно бути глибоким і всебічним. До основних критеріїв діяльності школи Є.С. Березняк відносить: виконання освітнього

законодавства щодо охоплення дітей шкільного віку навчанням; рівень вихованості учнів; глибину засвоєння учнями основ наук і якість знань; організацію діяльності учнівського колективу; повноту виконання навчального плану і навчальних програм; виконання принципу виховного і розвивального навчання; діяльність школи щодо підвищення якості знань, умінь та навичок учнів; наявність і технічне забезпечення навчальних кабінетів школи; роботу педагогічного колективу (організація роботи школи та її планування, запровадження наукової організації праці, стан трудової дисципліни, згуртованість педагогічного колективу тощо); співпрацю з батьками, шефами та ін. [1, с. 190–191].

У цілому, незважаючи на те, що життя внесло деякі корективи в критерії, запропоновані Є.С. Березняком, вони є актуальними і на сьогодні.

Питання щодо проведення аналізу кінцевих результатів роботи школи дуже ґрунтовно розробляв П.І. Третьяков, який запропонував виконувати його за десятьма напрямками. До складу кожного з них входять окремі показники, які в комплексі дають досить повне уявлення про результати роботи школи. Автор виділяє такі критерії: рівень здоров'я і здорового способу життя; рівень вихованості; рівень освітньої підготовки; рівень готовності до продовження освіти; рівень готовності до трудової діяльності; рівень готовності до життя в родині і суспільстві; робота з педагогічними кадрами; взаємодія з родиною, соціумом; матеріально-технічне і фінансове забезпечення; управління досягненням оптимальних результатів [13, с. 109–121].

На нашу думку, це найбільш досконалий на сьогодні варіант оцінювання кінцевих результатів роботи школи.

Різновидом комплексного оцінювання роботи закладів загальної середньої освіти є моніторингові процедури в освіті. Г.В. Єльнікова під моніторингом розуміє комплекс процедур зі спостереження, поточного оцінювання перетворень керованого об'єкта і спрямування цих перетворень на досягнення заданих параметрів розвитку об'єкта (наприклад, стандарту). Вона вважає, що освітній моніторинг – це супроводжувальне оцінювання і поточна регуляція будь-якого процесу в освіті. Освітній моніторинг передбачає наявність чітких критеріїв і технології оцінювання [3, с. 83].

Створення ефективної технології моніторингу розглядається в праці С.І. Подмазіна. Він визначає, на основі яких критеріїв збирати інформацію; яким інструментом здійснювати цей збір; в якому системному взаємозв'язку повинні перебувати система, що спостерігає, та об'єкт спостереження; у якій формі (формах) зберігати інформацію і забезпечувати доступ користувачів; як перекладати нагромаджену інформацію на мову конкретних управлінських рішень.

Він вважає, що відповіді на ці запитання дадуть змогу знайти шляхи для вдосконалення освітньої системи на різних рівнях її функціонування і розвитку [10, с. 179].

Очевидно, що використання моніторингових процедур щодо закладів загальної середньої освіти дає можливість не тільки контролювати і коригувати їх діяльність, а й фактично забезпечувати необхідний результат, який може бути запрограмований при використанні тієї чи іншої технології управління.

Ми констатуємо, що, на жаль, більшість із запропонованих критеріїв у зазначених працях, як правило, не забезпечені інструментарієм і технологією їх реалізації. Роботи, які є винятком, розглянуто нами нижче.

Н.М. Островерхова і Л.І. Даниленко розробили та експериментально перевірили такі підходи до оцінювання діяльності школи, як:

- системно-комплексний підхід – це поєднання оцінювання процесу управління та його впливу на кінцевий результат керованої системи, тобто рівень освіти, розвитку й виховання учнів;
- аспектний підхід – передбачає визначення пріоритетних аспектів діяльності та впливу їх на кінцевий результат роботи школи;
- фрагментарний підхід – полягає у виборі та оцінюванні найбільш суттєвого на конкретний період діяльності школи та рівень впливу його на стан і кінцевий результат роботи школи [8, с. 66].

Г.В. Єльнікова запропонувала критерії оцінювання можливостей закладів загальної середньої освіти щодо здійснення освітньої діяльності в рамках його атестації. Вона розподілила їх за такими модулями: створення системи управління школою; організація навчально-виховного процесу; робота з педагогічними кадрами; матеріально-технічне забезпечення навчально-виховного процесу; організація роботи у системі “школа – сім’я – соціальне середовище”; сприяння вирішенню проблем соціального захисту, адаптації, збереження і зміцнення здоров’я учнів і працівників. За кожним модулем розроблена велика кількість критеріїв. Вона також рекомендує визначати результативність діяльності закладів загальної середньої освіти за модулями: стан загальноосвітньої підготовки випускників; стан соціальної адаптації учнів; рівень впливу школи на позитивний розвиток учнів. Розроблені Г.В. Єльніковою критерії підкріплені технологією їх реалізації і є основою для створення базової моделі кваліметричного стандарту оцінювання діяльності закладів загальної середньої освіти. Сьогодні це одна з найбільш ґрунтовних в Україні праць такого плану.

Ми вважаємо також, що оцінювання ефективності роботи закладів загальної се-

редньої освіти має здійснюватися шляхом використання комплексних моделей, що підтверджується пропозиціями, наведеними в науковій літературі, зокрема у працях Д. Уїлмса, В.В. Шаркунової та ін.

Поліструктурність такого об’єкта, як навчальний заклад, і система управління ним передбачають використання великої кількості критеріїв для оцінювання стану різних ланок, що ускладнює їх оперативне застосування. З огляду на це критерії потребують певної інтеграції. Вони можуть стати основою для розробки еталонної моделі кінцевого результату діяльності, найоптимальнішого стану тієї чи іншої системи та її складових. Саме використання багаторівневих моделей дає змогу визначити ефективність роботи шкіл.

Цікаві підходи до оцінювання роботи закладів загальної середньої освіти розроблені у Львівському інституті політичних технологій. У запропонованій моделі враховано аспекти діяльності школи, які справляють вплив на три сфери, а саме: ефективність навчання, організацію і хід навчально-виховного процесу, управління. Авторами розроблені правила для тих, хто здійснює оцінювання, інструментарій для оцінювання якості роботи школи, який включає діагностичний лист школи, листок спостереження та різноманітні анкети для учнів, батьків і вчителів, директора школи. Створено програмне забезпечення для обробки отриманих даних. Ефективність навчання в школі розглядається за такими критеріями: навчальні досягнення випускників школи; результати іспитів на атестат про повну середню освіту; переведення із класу в клас; рівень навчання; підсумки олімпіад і конкурсів; уміння випускника школи. Для оцінювання організації і ходу навчально-виховного процесу запропоновано такі критерії: набір учнів; організація навчального процесу; атмосфера у школі; домашнє середовище учнів; поведінка учнів; відвідування учнями уроків; вирівнювання шансів учнів; шкільна демократія, самоврядування, права учня; безпека і здоров’я учнів у школі; планування майбутнього, співпраця з батьками; “відкритість” школи. Для оцінювання якості управління пропонують такі критерії: підготовленість директора до управління; елементи структури управління; організація роботи школи; керівництво педагогічним колективом; контроль; інформація та реклама; матеріальна база школи: будинок, обладнання; фінанси. Процедура оцінювання здійснюється трьома етапами: підготовка, дослідження, опрацювання й аналіз висновків. Фактично автори розробляли модель, підкріплену технологією її реалізації.

Критерії оцінювання роботи закладів загальної середньої освіти запропонували також відділи або управління освіти Закарпатської, Хмельницької, Харківської, Кіровоградської областей [3, с. 56–59]. Усі ці кри-

терії охоплюють основні підсистеми діяльності закладів загальної середньої освіти і відрізняються напрямками і глибиною декомпозиції соціально-педагогічної системи.

У багатьох наукових джерелах разом з описом критеріїв оцінювання діяльності організації (в тому числі закладів загальної середньої освіти) розглядаються критерії ефективності роботи відповідних керівників.

Однак Л.М. Пономарьов, В.П. Чичканов, Г.О. Ковальова, В.П. Мазирін відзначають, що не вирішено методологічні проблеми кількісного вимірювання результатів і витрат управлінської діяльності. Вони також обґрунтовують розрахунок показника ефективності праці керівника [15, с. 201–215].

В.С. Пікельна відзначає, що в науковій літературі з теорії управління наведені такі форми критичного оцінювання праці керівника, як оцінювання експертів, “мозкова атака” (обговорення керівником школи різних питань з інтелектуально сильними опонентами) і вправи для дилетантів (управлінські рішення, прийняті керівниками, виносяться на розгляд членів колективу, які ніколи керівниками не працювали). І тільки на основі аналізу всіх результатів критичного оцінювання діяльності керівника роблять висновок про його ділову і професійну придатність [9, с. 49].

Н.М. Островерхова, Л.І. Даниленко також розробили підходи до оцінювання управлінської діяльності керівника школи: системно-комплексний, функціональний, діяльнісний, аспектний, компонентний [8, с. 74]. Значний інтерес у їх роботі становлять карти оцінювання виконання управлінських функцій. Автори зауважують, що ефективність управлінської діяльності керівника загальноосвітньої школи характеризується рівнем реалізації його управлінських функцій, основних аспектів та видів діяльності, мірою їх впливу на результативність навчально-виховного процесу [8, с. 76]. Ці вчені розробили також критерії та методику оцінювання ефективності управлінської діяльності керівника загальноосвітньої школи, запропонували використовувати коефіцієнт ефективності управлінської діяльності керівників шкіл [8, с. 196].

Визначення критеріїв ефективності роботи закладів загальної середньої освіти дуже тісно пов'язано з роботою його керівника. Отже, очевидно, що вимірювання ефективності діяльності керівників закладів загальної середньої освіти має бути складовою вимірювання ефективності діяльності закладу.

Ми зробили спробу систематизувати параметри критеріального оцінювання ефективності управління закладів загальної середньої освіти, розроблені різними авторами, і на цій основі провести деякі узагальнення. Ми вважаємо, що:

- більшість розроблених на сьогодні критеріїв визначені та обґрунтовані за та-

кими напрямками роботи закладів загальної середньої освіти, як: навчальний процес, виховний процес, робота з кадрами, розвиток громадського самоврядування і спілкування із зовнішнім середовищем, процеси, що забезпечують життєдіяльність закладів загальної середньої освіти, елементи організаційної культури, інноваційні процеси у закладах загальної середньої освіти тощо. Проте деякі автори виділяють організацію управління в окремий блок, включаючи до його складу показники, які не дають можливості повністю оцінити стан управління закладами загальної середньої освіти; відбувається штучний відрив результатів діяльності підсистем закладів загальної середньої освіти від підсистеми управління. Це є наслідком недостатньої теоретичної розробки понять “ефективність роботи закладів загальної середньої освіти”, “ефективність управління закладами загальної середньої освіти”, “ефективність роботи керівника закладу загальної середньої освіти” на критеріальній основі;

- аналіз розроблених критеріїв ефективності роботи закладів загальної середньої освіти доводить, що досить комплексно їх розглядають у незначній кількості праць. В основному оцінюють окремі напрями діяльності закладів загальної середньої освіти, такі як, наприклад, розвиток інноваційних процесів; деякі критерії є досить загальними і мають дуже складну внутрішню структуру;
- як правило, автори критеріїв ураховують кінцевий результат роботи закладів загальної середньої освіти, залишаючи поза увагою процес, який відбувається;
- більшість із розроблених критеріїв не мають спрощеної технології їх реалізації і не передбачають комп'ютеризованої обробки отриманих даних.

На нашу думку, при створенні критеріїв оцінювання ефективності управління закладами загальної середньої освіти необхідно розглядати діяльність його підсистем в аспекті цілісної, відкритої, динамічної соціально-педагогічної системи. Розроблені критерії повинні бути доступними і мати відпрацьовану технологічну процедуру їх застосування.

#### IV. Висновки

Критерії ефективності повинні адекватно відображати життєдіяльність підсистем закладів загальної середньої освіти на основі системного підходу до управління. Їх розробка пов'язана також із розглянутими нами підходами до стандартизації в освіті. Разом з тим методика оцінювання з використанням будь-яких критеріїв має бути досить простою, давати змогу швидко й ефективно проводити самооцінку й оцінювання роботи закладу, запо-

бігати зайвій описовості. Технологія застосування критеріїв повинна мати відповідне програмне забезпечення, що значно полегшить обробку отриманих результатів.

#### Література

1. Березняк Е.С. Руководство современной школой / Е.С. Березняк. – М. : Просвещение, 1983. – 208 с.
2. Даниленко Л.І. Модернізація змісту, форм та методів управлінської діяльності директора загальноосвітньої школи : монографія / Л.І. Даниленко. – К. : Логос, 1998. – 140 с.
3. Єльнікова Г.В. Атестація загальноосвітніх навчальних закладів в Україні: передумова, зміст, експеримент : науково-метод. посіб. / Г.В. Єльнікова. – Х. : ТО "Гімназія", 1999. – 160 с.
4. Капустин Н.П. Педагогические технологии адаптивной школы : учеб. пособ. для студентов высш. пед. учеб. заведений / Н.П. Капустин. – М. : Академия, 1999. – 216 с.
5. Конаржевский Ю.А. Система. Урок. Анализ / Ю.А. Конаржевский. – Псков : ПОИПКРО, 1996. – 440 с.
6. Мескон М. Основы менеджмента : пер. с англ. / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
7. Оптнер С.Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем / С.Л. Оптнер ; пер. с англ. С.П. Никанорова. – М. : Совет. радио, 1969. – 216 с.
8. Островерхова Н.М. Ефективність управління загальноосвітньою школою: соціально-педагогічний аспект : монографія / Н.М. Островерхова, Л.І. Даниленко. – К. : Школяр, 1996. – 302 с.
9. Пикельная В.С. Теоретические основы управления (школоведческий аспект) : метод. пособ. / В.С. Пикельная. – М. : Высш. шк., 1990. – 175 с.
10. Подмазин С.И. Личностно ориентированное образование: социал.-филос. исслед. / С.И. Подмазин. – Запорожье : Просвіта, 2000. – 250 с.
11. Поташник М.М. Управление современной школой (в вопр. и ответах) : пособие для рук. образовател. учреждений и органов образования / М.М. Поташник, А.М. Моисеев. – М. : Новая шк., 1997. – 352 с.
12. Проектирование систем внутришкольного управления : пособие / под ред. А.М. Моисеева. – М. : Пед. об-во России, 2001. – 384 с.
13. Третьяков П.И. Управление школой по результатам: Практика пед. менеджмента / П.И. Третьяков. – М. : Новая шк., 1997. – 288 с.
14. Управление развитием школы : пособие для рук. образовател. учреждений / под ред. М.М. Поташника и В.С. Лазарева. – М. : Новая шк., 1995. – 464 с.
15. Эффективность труда руководителя / Л.Н. Пономарев, В.П. Чичканов, Г.А. Ковалева, В.П. Мазырин ; Акад. обществ. наук при ЦК КПСС. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Мысль, 1988. – 316 с.

УДК 351.746.32(477)

## ТРАНСПОРТНА БЕЗПЕКА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ

**Ковальов В.Г.**

старший викладач  
Академія митної служби України, м. Дніпропетровськ

#### Annotation

The category of "transport safety" is observed, the history of its making and its place in the system of public administration of the state of national safety is searched.

#### Анотація

Розглянуто категорію "транспортна безпека", досліджено історію її становлення та місце в системі державного управління станом загальної безпеки.

#### Ключові слова

Транспортна безпека, державне управління.

#### І. Вступ

Актуальність проблеми зумовлена тим, що роль і місце транспортної безпеки в загальній системі національної безпеки і досі не окреслено. Образно висловлюючись, ця категорія знаходиться в зоні ризику, "прикордонній" зоні, зоні становлення та наповнення змістом.

Реалізація ефективного державного управління транспортною безпекою держави передбачає використання понятійно-категорійного апарату, що реалізує взаємодію і зв'язок суб'єктів та об'єктів, їх динамічне взаємопроникнення й взаємодію, розробка та впровадження якого дасть змогу

вирішувати питання систематизації, класифікації, визначення внутрішньої ієрархії, закономірності розвитку певних явищ та окремих категорій. Зазначимо, що на сьогодні відсутній методичний підхід до розробки концептуальних документів, що визначають загальну стратегію розвитку. У результаті проведеного аналізу документів у сфері, яка фактично відповідає за транспортну безпеку держави, можна зробити висновок, що документи, які покликані гармонійно реалізовувати функцію державного управління та забезпечувати поступальний розвиток, навпаки, між собою не узгоджені та суперечать не тільки один одному, а навіть самі собі; відсутня структурованість та розподіл сфер та засобів впливу на загальний стан безпеки. Отже, можна констатувати неврегульованість щодо питання використання обмежених ресурсів, якості відповідальності та визначення критеріїв небезпеки, індикаторів прийнятного та екстремального функціонування, потенційних та перебільшених викликів тощо. Наявний стан, на жаль, характеризує не тільки питання, пов'язані з транспортною безпекою, а все, що входить до сфери забезпечення національної безпеки [17, с. 351].

### II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути категорію “транспортна безпека”, історію її становлення та місце в системі державного управління загальною безпекою.

### III. Результати

Спроби створити моделі й технології прийняття управлінських рішень у цій галузі, крім традиційних проблем (творча робота), стикаються з іншими. Розглянемо лише деякі з них.

Однією з найголовніших проблем залишається відсутність теоретичної інтерпретації багатьох термінів. Наступною проблемою є вживання термінів у різних значеннях залежно від досвіду і розуміння окремих, краще сказати, не дослідників, а операторів-практиків, розробників нормативно-правових актів. Як результат отримуємо неузгодженість нормативно-правових актів у формулюваннях та правилах застосування. Інші проблеми можемо віднести до похідних – невідповідність запровадження категорійно-понятійного апарату вимогам, що ставить час, розпливчастість формулювань або взагалі їх відсутність для більшості термінів тощо.

Загальні питання безпеки почали розглядатись у політичних вченнях античних мислителів у аспекті досягнення загального блага через забезпечення безпеки кожному громадянину. Платон розглядав безпеку в побутово-прикладному значенні як відсутність для людини загрози (небезпеки), потенційного або реального зла. Пізніше безпеку розглядали як стан людини, що вважає себе захищеною від будь-яких загроз (небезпек), але таке трактування не набуло розвитку. Сучасному тракту-

ванню терміна в наукових та політичних колах ми завдячуємо філософським концепціям Б. Спінози, Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббса та інших, які розглядали безпеку як стан спокою, що характеризується як відсутність реальної загрози (небезпеки), включаючи фізичну та моральну. Турботу про самозбереження як найбільш важливу мету держави розглядав у своїх працях Ж.-Ж. Руссо.

Етимологічне значення терміна, відповідно до словника, трактується так: безпека – стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [2]. В українській та слов'янських мовах походження слова пов'язують з применником без та основою іменника *лека* (турбота, клопоти), тобто це стан відсутності будь-чого незручного або загрозового, того, що викличе зайві клопоти чи примусить турбуватись [12].

В англійській мові слово “безпека” позначає дещо загальне, що має стосунок до способів запобігання збиткам, спричиненим дією небезпечних факторів (форс-мажорних випадків), і є властивістю не суб'єкта або об'єкта, а спрямованістю (методом) взаємодії суб'єкта та об'єкта [19].

У документах ООН термін “безпека” було визначено таким чином (1994 р.):

- це не просто безпека країни, це безпека народу;
- це безпека, досягнута не як наслідок володіння зброєю, а в результаті розвитку;
- це не просто безпека держав, це безпека кожної людини у своєму домі й на робочому місці;
- це не просто захист від конфліктів між державами, це захист від конфліктів між народами.

Безпека людини – це коли дитина не помирає, хвороби не поширюються, етнічна ворожнеча не стає неконтрольованою, жінку не гвалтують, бідняк не голодує, дисидента не позбавляють слова, людський дух не придушують.

На думку українського дослідника С. Гордієнка, сучасне трактування терміна “безпека” як стану захищеності конкретного соціального об'єкта (особи, суспільства, держави) позитивно сприймається в політичних і наукових колах, а безпека соціальної системи – це стан її оптимального функціонування й розвитку. Саме такий стан гарантує достатню захищеність системи та її відносну стійкість. Потрібно враховувати, що зміст поняття “безпека” ширший, ніж “стан захищеності” соціальної системи від внутрішніх і зовнішніх загроз, а тим більше – “стан її непорушності” [3]. Ці висновки базуються на тому, що більшість авторів визначають безпеку як певну характеристику стану системи та її основних частин. Таке трактування призводить до того, що значення поняття більшою мірою залежить від контексту, в якому його використовують, може розглядатись як:

- характеристика об'єкта (системи, процесу), його властивостей протистояти небезпечним станам або навіть виключати саму можливість їх виникнення;
- характеристика стану (системи, процесу), в якому можливість виникнення небезпечної події виключено або нівелюються її наслідки;
- умови діяльності, в яких виключено негативний вплив (у цьому випадку будь-який, що попередньо не прогнозувався) на об'єкт;
- система заходів, спрямованих на забезпечення захисту від впливу небезпечних подій.

Таке розмаїття трактувань, на нашу думку, зумовлено побудовою внутрішньої структури поняття безпеки, яку компонують з окремих елементів – характеристик, які залежно від оцінки відображення стану об'єкта з точки зору безпеки поділяються кількісні та якісні. Кількісні відповідають за уявлення щодо межі переходу об'єкта з одного рівня безпеки на інший з певною достатньою ймовірністю. Якісні характеристики відповідають за загальні критерії оцінювання: відповідає – не відповідає; вище від заданого рівня – нижче від заданого рівня; нормальне функціонування – екстремальне функціонування тощо.

Розглянутий підхід заснований на загальному суспільному, психологічному розумінні, яке базується на трактуванні тлумачних словників і сталих виразів нормативних актів. На нашу думку, такий підхід до формування науково-методологічної основи досліджень уже себе вичерпав, тому не дивно що з'являються все нові спроби дослідження феномену терміна "безпека". На особливу увагу заслуговує аксіологічний аналіз [4].

Визначальною рисою аксіологічного підходу, порівняно з традиційним системним, є не тільки ціннісний дискурс безпечного існування суспільства, а й те, якими є базові цінності соціуму як наріжний камінь цивілізації. На відміну від досліджень безпеки в традиційному річищі, які спираються на національні інтереси у виявленні загроз і небезпек, запропонований В. Горлинським підхід передбачає: ґрунтовний аксіологічний аналіз поняття безпеки як норми, цінності та ідеалу суспільства; аналіз стабілізаційної ролі ціннісної системи суспільства в механізмі самоорганізації безпеки суспільства; розроблення й обґрунтування методології застосування цінностей як критеріїв сталого і безпечного розвитку суспільства, методологічних засад визначення життєво важливих цінностей, які ґрунтуються на відповідних потребах і є справжнім підґрунтям національних інтересів.

Аналіз безпеки як ціннісного феномену передбачає виявлення його суб'єктивної й об'єктивної складових, визначення позитивної значущості як норми, цінності та ідеалу.

Зміст об'єктивної складової характеризує безпеку як об'єкт ціннісного ставлення і належить, за класифікацією, запропонованою Д. Леонтьєвим, до класу предметних цінностей. Відповідно до існуючих визначень безпеки, її суттєвий зміст доцільно відобразити через окреслення її сенсів. Безпека розуміється як стан об'єкта (людини, суспільства, держави, співтовариства, базових цінностей, життєво важливих інтересів, матеріальних об'єктів, інституцій); як властивість об'єкта запобігати руйнівним впливам (небезпекам, загрозам, викликам); як здатність об'єкта до стабільного існування.

Стосовно модальних характеристик феномен безпеки рефлексується, крім уже зазначених (стану, властивості, здатності), такими смислами, як система, підсистема, структура, організація, механізм, фактор, умова, мета.

Безпека має просторовий, часовий і соціокультурний формат. Завжди актуальною була характеристика об'єкта з позицій його безпечності, що дає змогу розглядати безпеку як ознаку якості.

Результатом рефлексування безпеки на ідейно-теоретичному рівні є методологія, теорія, концепція, доктрина і базові дефініції безпеки (це стосується особистої, суспільної, національної і колективної безпеки).

Щодо аналізу суб'єктивної складової безпеки як ціннісного феномену, то він здійснюється через визначення характеру ставлення до безпеки та виявлення її значущості для суб'єкта (людина, група, спільнота, суспільство).

Цінність чинника безпеки формується в широкому значенні: ставлення людини до стану безпеки як до мети, що спрямована в майбутнє. У цьому значенні феномен безпеки відповідає статусу ідеалу (соціально-політичного, цивілізаційного чи загальнолюдського). Але, на відміну від духовних цінностей, об'єктивна складова безпеки має предметну цінність як економічна, політична й соціальна вартість і сприймається суспільством як "норма", що забезпечує "нормальне" функціонування і життєдіяльність суспільства.

Підсумовуючи аналіз безпеки як цінності, доцільно визначити такі критерії ціннісного ставлення: її оцінка (як потреби, блага, прагнення і бажання); інтеріоризація, ставлення до безпеки як до норми і мети; спрямованість на реалізацію ідеї безпеки в життєдіяльності людини і суспільства.

І нарешті, на думку В. Горлинського, безпека є універсальною цінністю. Підґрунтям для цього висновку є, по-перше, існування чинника як норми, цінності й ідеалу; по-друге, вона стосується всіх сфер життєдіяльності суспільства й усіх соціальних утворень та спільнот; по-третє, має життєво ва-

жливе значення в кожному сегменті соціального простору-часу.

Чи не єдиною теорією, що становить альтернативу стаціонарному розумінню безпеки, є концепція, запропонована російським ученим Г. Іващенко [6]. Вона дає змогу сформулювати таке поняття безпеки, що раціонально та несуперечливо пояснює різноманітні види безпеки (особистості, суспільства, держави, національну, економічну, митну, транспортну, руху, польотів, демографічну тощо), а також дає змогу розробляти загальні доктрини, стратегії та методики з управління безпекою.

Проаналізувавши основні положення діяльнісного підходу, що знайшли відображення в сучасній філософсько-соціологічній та управлінській літературі, Г. Іващенко стверджує, що безпека – це не стан захищеності інтересів суб'єкта, безпека взагалі не є чим-небудь станом. Безпека – це умова існування суб'єкта (функціонування), що повністю ним контролюється. Щодо поняття “захищеність”, то, на його думку, це результат невдалої спроби знайти більш-менш відповідний синонім для поняття “безпека”, що легалізує розробку, предмет дослідження та знаходить відображення у відносно раціоналізованому вигляді ілюзії повсякденного світосприйняття. Необхідно відрізнити об'єктивну безпеку (тобто об'єктивно безпечні, сприятливі умови) від суб'єктивного уявлення суб'єкта про сукупність умов як безпечних (контрольованих ним), що насправді можуть такими і не бути. Запропонована Г. Іващенко концепція базується на таких постулатах.

Завдання суб'єкта – самореалізація, самовідтворювання, бажано – розширене. Необхідністю такого самовідтворювання суб'єкта, що усвідомлюється як мета, є можливість. Перетворення можливості на дійсність відбувається тільки за наявності певних умов.

Система діяльності – це система взаємодії суб'єкта й умов, в яких він існує, самореалізується. Якщо наявні умови (у тому числі створені самим суб'єктом) дають можливість перетворитися самореалізації суб'єкта з можливості на дійсність, це означає, що така сукупність умов була для неї в цілому сприятливою.

Сукупність умов існування суб'єкта, якими він оволодів (збагнув, досягнув, засвоїв, створив) у процесі його самореалізації і які він, таким чином, у змозі контролювати, і є безпекою суб'єкта, його діяльності.

Забезпечення безпеки, у свою чергу, є процесом створення сприятливих умов діяльності, оволодіння суб'єктом необхідними умовами власного існування. Забезпечення безпеки суб'єкта передбачає створення умов, за яких реалізовувались його інтереси, здійснювались поставлені ним цілі, які базуються на його цінностях. Це, у свою

чергу, означає, що безпека – це створення таких умов, в яких суб'єкти зберігають і відтворюють свої цінності.

Водночас забезпечення безпеки як процес оволодіння умовами існування є процесом реалізації свободи суб'єкта як здатності контролювати умови власного існування. Свобода і безпека – тісно взаємопов'язані явища, які являють собою фундаментальні аспекти соціального буття, найважливіші характеристики соціальних суб'єктів.

Оскільки для кожного суб'єкта кількість умов, у яких він самореалізується, є практично нескінченною, а його можливості завжди обмежені і тому скінченні, то мова може йти тільки про той або інший рівень безпеки (так само, як і про той чи інший рівень свободи), як і про відносну безпеку суб'єкта, внаслідок того, що суб'єкт принципово не в змозі контролювати всі умови власного існування.

На нашу думку, велике значення у ході трактування категорії має слово, яке слугує для акцентування терміна, та порядок розташування слів у виразі, оскільки “транспортна безпека” і “безпека транспорту” – це два різних поняття.

Категорія “транспортна безпека” широко обговорюється в наукових колах, знайшло своїх прибічників та супротивників. Як кожна категорія, яка є новелою, вона відразу набула багатозначності трактувань, неузгодженості застосування і навіть повного її неприйняття. Отже, цілком логічно виглядає констатація того факту, що категорія “транспортна безпека” має узагальнююче значення [9, с. 16] і навіть, можемо сказати, включає цілий конгломерат значень та інтерпретацій залежно від сфери застосування. Те, що категорія не є штучною фікцією, а феномен досить цікавий для досліджень, ми розуміємо вже з праць С. Сулакшина, А. Жукової, А. Тимченко, А. Сулакшиної [18, с. 3–20]. Розпочавши аналіз з розгляду категорії “транспортна безпека” в цивільно-правовому сенсі, конституційному аспекті, наведено її різновиди. Сформульовано мету забезпечення транспортної безпеки, розглянуто чинні в цій царині нормативно-правові акти й досить цікаві аспекти, що виникають у суміжних галузях. Дослідники обґрунтовують необхідність проведення всебічних міждисциплінарних досліджень, що стосуються нормативно-правового регулювання транспортної безпеки, визначення обсягу та механізмів правового регулювання, яке здійснюється політичним рішенням, тим самим створюється причинно-наслідковий зв'язок для застосування регулювання не у вузькому галузевому значенні, а в глобальному державному регулюванні, що є однією із функцій державного управління.



На думку І. Кокорева [9, с. 16–21], слід уникати вузькогалузевого, несистемного, епізодичного підходу до питань забезпечення транспортної безпеки. В умовах інтеграції різних видів транспорту в єдину транспортну систему (а тільки це може забезпечити виживання в сучасному жорстко-прагматичному середовищі) саме однозначне трактування і розуміння понятійного апарату транспортної безпеки може стати в нагоді в справі інтегрування, уніфікації, структурування органів, відповідальних за управління транспортом. Праця І. Кокорева присвячена розробленню понятійного апарату, визначенню поняття “транспортна безпека”, розгляду системи транспортної безпеки, структури транспортної безпеки, розкриттю кожного з елементів цієї системи.

У дослідженні С. Арістова [1] транспортна безпека виступає як комплексне поняття, що включає в себе такі відносно самостійні складові: техніко-технологічні; антитерористичні; організаційно-управлінські. На думку автора, забезпечення транспортної безпеки зараз оформлюється в нову самостійну галузь суспільних відносин, що регламентується визначенням набором норм і в якій діють спеціальні суб'єкти зі специфічним, особливим правовим статусом. До основних ефектів реалізації заходів системи транспортної безпеки вчений відносить отримання економічних переваг, вирішення зовнішньополітичних завдань, зміцнення обороноздатності країни. Але під час розгляду С. Арістовим загроз, до яких він зараховує загрози техногенного, природного та соціального характеру, діяльність інших держав або міждержавних об'єднань залишається поза контуром досліджень. Також незрозумілою є спроба асоціювати акти незаконного втручання в роботу транспорту, тільки з терористичною діяльністю (напевно, що основою виступав Дос 8973 ICAO Керівництво з безпеки для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання).

На нашу думку, цікавими є погляди В. Салєєва, який розглядає транспортну безпеку передусім як економічну категорію [16, с. 106]. Логічним продовженням цієї думки є формування транспортної безпеки з трьох функціональних блоків: 1) інформаційний – відповідає за аналіз інформації щодо можливих терористичних актів; 2) превентивний – розробка та введення режиму безпеки, що відповідає рівню загроз; 3) дії у відповідь. Автором порушується питання ресурсного забезпечення діяльності та координації, відповідальність кожного за “свою” частину транспортної безпеки, вперше говориться не тільки про безпеку самого процесу переміщення, а й регулярність та ефективність перевезення пасажирів і багажів, установлення та забезпечення

державного контролю й управління в процесі забезпечення транспортної безпеки.

Також з економічної точки зору до проблем транспортної безпеки підходить А. Новикова [14]. Говорячи про проблеми економічної безпеки транспорту, пов'язані із втраченою морського торговельного флоту, потенційного транзиту через переключення на закордонні комунікації, з експансією іноземних транспортних компаній, вона наголошує, що ці проблеми, як і механізми захисту національних інтересів, поки що недостатньо розроблені. Зважаючи на те, що недостатньо визначені такі показники, як загрози, індикатори та порогові значення економічної безпеки транспорту, пропонує вважати такими індикаторами економічної безпеки транспорту:

- рівень задоволення потреб суспільного виробництва, населення, зовнішньої торгівлі країни у транспортних послугах;
- рівень використання транзитного потенціалу України;
- частку транспортної складової в ціні товару;
- частку іноземного капіталу у вартості об'єктів транспортного комплексу країни;
- кількість транспортних пригод на 100 тис. поїздок тощо.

До основних загроз економічній безпеці транспортної системи України належать:

- 1) втрата вантажної бази, насамперед по експортних вантажах;
- 2) неефективна державна політика протекціонізму щодо вітчизняних перевізників;
- 3) дискримінаційна політика інших держав щодо українських перевізників тощо.

Розглядаючи визначення національних інтересів у галузі транспорту, А. Новикова акцентує увагу на створенні таких умов розвитку галузі, які забезпечили б життєво важливі потреби економіки та населення в перевезеннях, максимальне використання транзитного потенціалу України, конкурентоспроможність транспорту на світовому ринку перевезень та готовність до роботи в надзвичайних і мобілізаційних умовах. Транспорт має протистояти внутрішнім та зовнішнім загрозам, що впливають на його економічну безпеку.

На думку Б. Дудишкіна [5], взагалі введення терміна “транспортна безпека” є передчасним і може ускладнити нормативно-правову роботу. Водночас необхідно переглянути значну кількість чинних нормативно-правових документів з метою приведення їх у відповідність до нового терміна. Відмовляючись від терміна “транспортна безпека”, він ініціює дослідження іншого введеного ним поняття “забезпечення безпеки на транспорті”, проводячи інтерпретацію його як системи, що містить два блоки:

- забезпечення безпеки від незаконного втручання в роботу транспорту, причому як системи, що включає технічні й інші засоби, огорожі, споруди, спеціалізовані служби і спеціальні підрозділи охорони, правоохоронні органи, організаційно-правові заходи, які визначають стан захищеності життя та здоров'я людей, майна власників, об'єктів транспорту, шляхів сполучення транспортних засобів і транспортного обладнання, від загроз, у тому числі терористичних;
- забезпечення безпеки експлуатації транспорту як системи, що включає конструювання (проектування), виробництво (будівництво), випробування і введення в експлуатацію транспортних засобів, шляхів сполучення, транспортного обладнання, підготовку і підвищення кваліфікації обслуговуючого транспорт персоналу, медичне і синоптичне забезпечення, контроль за функціонуванням шляхів сполучення, транспортного обладнання, транспортних засобів і їх руху, організаційно-правові заходи, розслідування для встановлення причин транспортних подій (службові розслідування) і їх облік, визначення стану захищеності життя та здоров'я людей, шляхів сполучення, транспортного обладнання і транспортних засобів, навколишнього середовища і майна власників від загроз.

На думку В. Красновського, голови правління фонду "Транспортна безпека РФ", транспортна безпека – важлива складова національної безпеки, що відображає стан захищеності життя важливих інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у транспортному комплексі. Він наголошує на хибності думки, що головною метою забезпечення транспортної безпеки є її захист від актів незаконного втручання (знову розглядаються терористичні акти). А реалізація подібного сценарію призведе до того, що держава зі своїм апаратом управління вимушена реагувати на окремі загрози, що перманентно виникають, не маючи можливості вирішувати проблему стратегічно та захищати від реальних загроз. До того ж поза увагою залишається великий шар проблем, пов'язаних з діями посадових осіб, відповідальних за технічний стан об'єктів інфраструктури, рівень професійної підготовки персоналу тощо. Отже, до загроз соціогенного характеру (терактів) слід додати загрози техногенного та природного характеру. Враховуючи загальний стан та особливості розвитку Російської Федерації, він робить висновок: посилення транспортної безпеки має політичний, економічний і соціальний характер [10]. Розглядаючи сучасний стан проблеми, В. Красновський зазначає, що в інститутів державної влади і суспільства в цілому й досі немає адекватного розуміння місця і ролі транспортної безпеки в

загальній системі національної безпеки. Вирішення проблеми відбувається в інерційному режимі [11, с. 26].

Про важливість і проблемність питання свідчить той факт, що у звіті про діяльність Російської академії транспорту підготовка звіту за законопроектом "Про транспортну безпеку" та Державною концепцією забезпечення транспортної безпеки Росії винесена на перше місце [7, с. 24–25]. У своїй рецензії дійсні члени РАТ Ф. Кацман і Є. Куклев зазначили таке:

- наявне неповне розкриття значення терміна "транспортна безпека";
- термін відображає лише охоронні функції (англійський термін *security*), а цього недостатньо для всіх видів транспорту;
- друга складова безпеки, що має ширше значення безпеки і визначається техніко-технологічними властивостями транспортних засобів (англійський термін *safety*), представлена недостатньо.

Вони роблять такий висновок: необхідно більш чітко сформулювати поняття "безпека" та "захищеність" систем безпеки через показники ризиків і відобразити основні сучасні нормативно-правові традиції в галузі безпеки, що базуються на міжнародних стандартах ISO 8402 і ISO 1900. Для виключення некоректних трактувань і можливих невідповідностей мають бути надані роз'яснення та представлена ієрархія системуютьовувальних елементів: безпека, захищеність, небезпека, ризик, прийнятний ризик, збиток, загальні схеми вимірювання ризиків, рівнів загрози та небезпеки тощо. Далі, зробивши зауваження щодо рамкового характеру документа, автори переходять до питання про необхідність наукового супроводження Закону за всіма видами транспорту, що, на нашу думку, сприятиме покращенню безпеки експлуатації транспортних засобів, використання споруд і об'єктів, інфраструктури транспорту, запобіганню проявам терористичних актів на окремих видах транспорту, але загальні питання транспортної безпеки як стратегічної та глобальної системи це не вирішить.

Подальший аналіз поглядів учених дає змогу виокремити такі напрями у формуванні єдиних уявлень про безпеку в цілому і транспорту зокрема. Якщо сформулювати безпеку як стан, за якого ризик завдання шкоди персоналу або збитків обмежений достатнім рівнем прийнятного ризику, то можлива реалізація двох підсистем, що розглядають такі принципи оцінювання досягнутого рівня загроз:

- 1) підсистема контролю за якістю функціонування за критеріями ризику на основі принципу аудиту системи відповідно до чинної нормативно-правової бази;

2) підсистема, що оцінює фактичні значення ризиків й управління ризиками та надійністю (менеджер ризиків).

При цьому рівень транспортної безпеки залежить від трьох відносно самостійних факторів:

- а) техніко-технологічних (*safety*);
- б) антитерористичних (*security*);
- в) організаційно-управлінських (*preparedness*) [8, с. 262].

Заслуговує на увагу аналіз питання та подання його як об'єкта з високим рівнем ризику в напрямі *security*, проведений М. Назаркіним [13, с. 148].

#### IV. Висновки

На сучасному етапі становлення категорії "транспортна безпека" характерним є її трактування на інтуїтивно-побутовому рівні з точки зору світогляду та досвіду індивідуума, який її чує та робить спроби оперувати. Дуже поширеним є випадок, коли, почувши вислів "транспортна безпека", оператор підсвідомо трансформує його в більш зручне й звичне "безпека транспорту", або взагалі зводить до примітивного – "безпека руху". Так, наведені терміни є складовими транспортної безпеки, але повністю вони не визначають її. Як один із варіантів тлумачення можемо запропонувати таке: транспортна безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави (споживачів транспортних послуг), об'єктів та суб'єктів транспортної інфраструктури, за якого забезпечується її сталий розвиток, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам.

На нашу думку, цю категорію потрібно трактувати ширше, ніж за галузевою належністю, а її (безпеки) прояви, суб'єкти та об'єкти можуть здатись дещо несподіваними і навіть парадоксальними. Як приклад, один з термінів, що забезпечує транспортну безпеку, – "вільне переміщення", тобто вільний і рівний доступ індивідуума до різноманітних ресурсів. "Транспортна мобільність" населення характеризує свободу громади та громадянина. Вона є одним з видів та засобів комунікацій, має забезпечуватись на рівні держави, принаймні це декларується. Підприємства транспорту мають забезпечити якісне і своєчасне перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, надавши безпечні умови перевезень, та запобігати аваріям і нещасним випадкам [15]. У країнах Євросоюзу питання транспортної безпеки саме до цього і зводиться – комфортне переміщення вантажів чи пасажирів, взаємодія різних видів транспорту під час переміщення, маршрутизація й оптимальне використання ресурсів. Останнім часом актуалізуються питання терористичної загрози та економічної доцільності присутності на ринках перевезень гравців-нерезидентів, виправлення або оп-

тимізації взаємодії систем економічних перевезень і юридичної відповідальності.

#### Література

1. Аристов С.А. Государственная концепция обеспечения транспортной безопасности России [Электронный ресурс] / С.А. Аристов // Транспортная безопасность и технологии. – 2008. – № 1. – Режим доступа: [http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/2002\\_1/04\\_ProplemyBezpeky.pdf](http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/2002_1/04_ProplemyBezpeky.pdf).
2. Бусел В.Т. Тлумачний словник української мови / гол. ред. В.Т. Бусел. – 2-ге вид. – К. : Ірпінськ : ВТФ "Перун", 2005. – 1728 с.
3. Гордієнко С.Г. Сутність та зміст поняття "державна безпека" [Електронний ресурс] / С.Г. Гордієнко // Стратегічна панорама. – 2003. – № 2. – Режим доступу: [http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/2003\\_2.php](http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/2003_2.php).
4. Горлинський В.В. Феномен безпеки як об'єкт аксіологічної рефлексії [Електронний ресурс] / В.В. Горлинський // Мультиверсум. – К. : Центр духовної культури, 2004. – № 40. – Режим доступу: [http://www.filosof.com.ua/Jorne/M\\_40/Gorlynsky.htm](http://www.filosof.com.ua/Jorne/M_40/Gorlynsky.htm).
5. Дудишкин Б.Н. К вопросу о понятии термина "транспортная безопасность" [Електронний ресурс] / Б.Н. Дудишкин // Транспортная безопасность и технологии. – 2005. – № 2. – Режим доступу: <http://www.transafety.ru/issue/2005-2/articles/28.html>.
6. Иващенко Г.В. О понятии "безопасность" [Електронний ресурс] / Г.В. Иващенко // Credo. – Оренбург. – 2000. – № 6. – Режим доступу <http://credonew.ru/content/category/4/40/25/>.
7. Кацман Ф.М. Деятельность Российской академии транспорта / Ф.М. Кацман // Транспорт Российской Федерации. – 2006. – № 7. – С. 24–25.
8. Ковалев В.И. Система обеспечения безопасности в транспортном комплексе РФ / В.И. Ковалев, Е.А. Куклев, Ф.М. Кацман, Ю.П. Козлов, В.Д. Цигичко // Терроризм и безопасность на транспорте : сборник материалов VI Международной научно-практической конференции. – М. : Юриспруденция. – 2008. – С. 261–264.
9. Кокорев И.Г. Система транспортной безопасности – составная часть Транспортной стратегии России / И.Г. Кокорев // Транспортная безопасность и технологии. – 2004. – № 1. – С. 16–21.
10. Красновский В.И. Безопасность в зеркале современных угроз / В.И. Красновский // Российская газета. – 2005. – № 86 (3755). – 26 апреля.
11. Красновский В.И. Укрепление транспортной безопасности – дело всего общества / В.И. Красновский // Терроризм и безопасность на транспорте : сборник материалов VI Международной научно-практической

- конференції. – М.: Юриспруденція, 2008. – С. 23–27.
12. Мельничук О.С. Етимологічний словник української мови : в 7 т. / АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні; редкол. О.С. Мельничук (головний ред.) та ін. – К.: Наук. думка, 1982. – Т. 1: А–Г / укл.: Р.В. Болдирев та ін. – 1982. – 632 с.; Т. 4: Н–П / укл.: Р.В. Болдирев та ін.; ред.: В.Т. Коломієць, В.Г. Складенко. – 2003. – 656 с.
13. Назаркин М.В. Безопасность высокорисковых объектов как составляющая национальной безопасности Российской Федерации / М.В. Назаркин // Место и роль МВД России в обеспечении специальных правовых режимов: сб. науч. тр. – М.: ВНИИ МВД России, 2004. – С. 138–153.
14. Новикова А.М. Загрози та індикатори економічної безпеки транспорту України [Електронний ресурс] / А.М. Новикова // Стратегічна панорама. – 2002. – № 1. – Режим доступу: [http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/2002\\_1/04\\_ProplemyBezpeky.pdf](http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/2002_1/04_ProplemyBezpeky.pdf).
15. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
16. Салеев В.Н. Транспортная безопасность – категория экономическая / В.Н. Салеев // Транспортная безопасность и технологии. – 2004. – № 1. – С. 106–107.
17. Ситник Г.П. Безпека як категорія і функція державного управління / Г.П. Ситник // Вісник НАНУ. – 2004. – № 1. – С. 350–357.
18. Сулакшина С.С. Нормативные правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации / С.С. Сулакшина, М.В. Виясова, А.В. Жукова, А.Н. Тимченко, А.С. Сулакшина, Е.А. Хрусталева // Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности. – М.: Научный эксперт, 2004. – С. 3–20.
19. Webster's new twentieth century dictionary of the English language. Second edition. – London, 1979.

УДК 339.138

## ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ

**Ковтунова О.М.**

здобувач Луганської філії Інституту економіко-правових досліджень НАНУ

### Annotation

In clause the basic kinds of efficiency of state management and methods of their estimation are considered, the existing approaches to definition of criteria of an estimation of efficiency of mechanisms of state management, feature of their application concerning efficiency of state management of activity of the commodity manufacturers are analysed.

### Анотація

У статті розглянуто основні види ефективності державного управління та методи їх оцінювання, проаналізовано існуючі підходи до визначення критеріїв оцінювання ефективності механізмів державного управління, особливості їх застосування щодо ефективності державного управління діяльністю товаровиробників.

### Ключові слова

Механізми державного управління, ефективність державного управління, критерії, види, методи, соціальна ефективність державного управління, товаровиробники.

### I. Вступ

На сучасному етапі розвитку економіки України актуальним є питання щодо оцінювання ефективності функціонування механізмів державного управління. Використання одержаних результатів дає змогу виявити проблеми, оперативно знайти шляхи їхнього

вирішення, удосконалити управлінську діяльність на відповідних рівнях і підвищити ефективність механізмів державного управління. У зв'язку із цим необхідно розробити теоретичні і практичні аспекти оцінювання ефективності механізмів державного управління і визначити критерії, за якими воно здійснюється.

Останнім часом зазначеній проблемі приділяється значна увага з боку вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких: Г. Атаманчук, Н. Глазунова, Д. Зеркін, В. Лобанов, Е. Лутохін, О. Оболенський, А. Черв'яченко, А. Мельник [1–8]. Незважаючи на значну кількість досліджень проблеми в цьому напрямі, на сьогодні не вироблено єдиного загальноприйнятого підходу до оцінювання ефективності державного управління і не існує чітко визначених критеріїв. З огляду на це визначення критеріїв, видів і методів оцінювання ефективності державного управління, особливо щодо діяльності товаровиробників, є дуже важливим.

### II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути основні критерії і методи оцінювання ефективності механізмів державного управління.

### III. Результати

У сучасному механізмі управління національною економікою важлива роль належить

державі. Існуючі негативні сторони ринку зумовили необхідність регулювального втручання держави для їхнього пом'якшення чи усунення. Державне економічне регулювання ринкової економіки передбачає здійснення таких основних функцій, як: оптимізація структури національного продукту; антимонопольне регулювання; розробка і виконання господарського законодавства, що визначає єдині "правила гри" для ринкових суб'єктів; забезпечення національних конкурентних переваг на світовому ринку, що має безпосередній стосунок до діяльності товаровиробників.

У зв'язку із цим необхідно створити ефективне державне управління, під яким слід розуміти вміння раціонально використовувати потужний потенціал держави, тобто здатність адміністративних структур ефективно формувати, реалізовувати державну політику і пропагувати колективні ініціативи [1, с. 4].

Державне регулювання економіки здійснюється різними методами: адміністративними, економічними і правовими. У сучасних умовах основними є економічні методи.

Макроекономічне державне регулювання має свої власні механізми впливу. Вони, як правило, становлять систему взаємозалежних заходів і інструментів проведення визначеного напрямку макроекономічної політики. Механізмами впливу на економіку є: прогнозування і програмування, бюджетний, податковий, грошово-кредитний, валютний, інвестиційний, ціноутворювальний механізми. Їхня сукупність являє собою загальний механізм державного макроекономічного регулювання. Будь-який з названих механізмів як сукупності важелів (чи інструментів) впливу працюють злагоджено і результативно тоді, коли інструменти правильно підібрані і використовуються відповідно до їх призначення, а також завдань, які треба буде розв'язати.

До конкретних механізмів реалізації державної політики у сфері діяльності вітчизняних виробників відносять:

- 1) правове регулювання організаційної, фінансової і господарської самостійності вітчизняних виробників;
- 2) формування системи державних органів, що займаються питаннями вітчизняних виробників;
- 3) прийняття державних і регіональних програм, що сприяють реалізації інтересів вітчизняних виробників;
- 4) бюджетне, податкове і митне регулювання, що дає змогу створити умови для оптимізації та забезпечення ефективності діяльності вітчизняних виробників;
- 5) методична підтримка вітчизняних виробників, у тому числі організація і проведення конференцій, семінарів з актуальних питань інноваційного розвитку;
- 6) підготовка і підвищення кваліфікації кадрів та управлінської культури вітчизня-

них виробників з метою посилення мотиваційних процесів;

7) інформаційна підтримка вітчизняних виробників, у тому числі інформування їх про резерви внутрішнього та зовнішнього ринків.

Слід відзначити, що держава діє через систему органів і установ, котрі утворюють державний механізм, у центрі якого знаходяться державні органи влади й управління. Державний орган – це офіційний інститут, який складається з організованих груп, наділених правом приймати владні рішення (міністерство, парламент, суд). Державний апарат є найбільш істотною частиною державного механізму, до його складу входять чиновники (посадові особи), а також державні службовці, котрі не володіють владними повноваженнями. Державні установи – це організована група осіб, що обслуговує або населення, або держава в цілому [2, с. 16].

Таким чином, до державних механізмів належать:

- система органів і установ, котрі утворюють державний механізм, у центрі якого знаходяться державні органи влади й управління;
- система взаємозалежних заходів і інструментів проведення визначеного напрямку макроекономічної політики.

Поняття ефективності державного управління має багато значень і тлумачень. У зарубіжній і вітчизняній літературі розглядають кілька видів ефектів, у тому числі соціальний, економічний і виробничий. Кожний з видів ефектів являє собою узагальнюючий, сумарний показник управлінської діяльності, впливу у визначеній сфері державного і муніципального управління, отриманий у результаті підсумовування сукупності критеріїв, показників, індикаторів. Виробничий і економічний ефекти є допоміжними, складеними елементами при оцінюванні ефективності державного і муніципального управління, від показників виробничих, економічних ефектів залежать показники соціального ефекту.

Спрямованість державного і муніципального управління на взаємозв'язок потреб, інтересів, цілей, засобів, діяльності, результату сприяє досягненню бажаного результату управління – підвищенню рівня добробуту об'єкта управління (суспільства). Отже, цілісність, тобто нерозривність ланцюжка управління, який складається з ланок: потреба – інтереси – цілі – засоби – діяльність – результат, – це необхідна складова державного і муніципального управління. Від стану державного і муніципального управління (рівня раціональності, об'єктивності, продуктивності, ефективності) залежать рівень розвитку держави і суспільства, якість життя кожної окремої людини, тому і ставлення до нього має відповідати його ролі і значущості – бути науковим, всеохоплюючим, масштабним, глибоким, професійним [3, с. 13].

Дослідження показують, що вимірюється, як правило, те, що легко виразити кількісно. Однак зосередження уваги тільки на цьому факторі призводить до небажаних результатів. По-перше, через те, що витрати легше виміряти, ніж вигоду, ефективність часто зводять до економії. Економія коштів і робочої сили стає єдиним показником поліпшення; гонитва за ефективністю перетворюється на прагнення до скорочення витрат. По-друге, через те, що суспільно необхідні витрати складніше визначити, ніж економічні витрати, часто не зважають на зовнішні фактори. Окремі підрозділи прагнуть поліпшити у своїй роботі співвідношення “витрати/вигоди”, навіть якщо загальний ефект нижче за оптимальний. По-третє, економічні вигоди легше виявити, ніж суспільні, і коли намагаються підвищити ефективність, то підмінюють одні критерії іншими, які легше вирахувати [4, с. 18].

У загальному значенні ефективність означає те, скільки ресурсів було витрачено для досягнення визначеного результату чи які були витрати при одержанні тієї чи іншої вигоди, тобто ефективність – це співвідношення результатів і витрат. Іноді виділяють соціальну і функціональну ефективність. Однак виконання будь-якої роботи органів державного управління повинне вимірюватися не тим, скільки витрачено коштів чи було зайнято співробітників, а тим, наскільки добре поставлялися товари і якою мірою задовольнялися потреби споживачів послуг. Таким чином, у центрі уваги виявиться ефективність управління.

Відповідно до цільового підходу ефективність системи визначається її здатністю досягати поставленої мети за допомогою раціонально організованих дій її складових. Розглянемо види ефективності.

У літературі поширеною є класифікація, відповідно до якої виділяють три види ефективності – економічну, соціальну, соціально-економічну. Економічна ефективність визначається через різні вартісні показники, що характеризують проміжні і кінцеві результати діяльності. Цей вид ефективності не відображає всієї специфіки відносин, які властиві певній діяльності, її критерій – мінімізація витрат чи максимізація результатів. Соціальна ефективність виявляється як результат впливу заходів економічного характеру на формування способу життя людини, його критерій – задоволення потреб соціального характеру відповідно до ресурсів, що спрямовані на досягнення цих цілей. Економічна і соціальна ефективність тісно пов'язані між собою. Підвищення економічної ефективності вже саме по собі веде до зростання соціальної ефективності [5, с. 27].

Оскільки державне управління здійснюється у вигляді впливу одних людей на інших з метою реалізації їхніх інтересів, то слід враховувати головним чином соціальні результати і наслідки – не просто виробничі, технологічні, економічні показники, а їхнє

“переломлення”, з одного боку, через забезпечення потреб суспільства і підтримку його цілісності і динаміки, а з іншого – шляхом задоволення запитів людей, створення умов для трудового і благополучного життя, збереження здоров'я і моральної чистоти.

Однак визначити результат управління й оцінити його ефект дуже складно. Тому спочатку потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б вимірювати об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності) і висловити з цього приводу достовірні й обґрунтовані судження.

Оцінювання ефективності державного управління передбачає використання визначених критеріїв і показників для співвідношення, вимірювання. Наука і практика виробили і реально використовують чимало критеріїв, за якими можна вимірювати ефективність державного управління.

Аналіз основних підходів до визначення поняття “критерії ефективності” дав змогу уточнити поняття “критерії ефективності державного управління”, яке позначає ознаки чи сукупність ознак, прояви управлінської системи, на підставі яких оцінюється рівень, якість та ефективність системи управління в цілому, а також окремих управлінських рішень.

Проведені дослідження дали можливість виділити такі види критеріїв ефективності державного управління:

1) вищий критерій ефективності системи державного управління в цілому означає повноту реалізації її функцій [6, с. 305];

2) спеціальні критерії ефективності управління – зниження складності організації управління, яка повинна бути простою, зрозумілою людям [4, с. 449];

3) критерії конкретної соціальної ефективності діяльності кожної структури, кожного учасника управління, кожного одиничного управлінського рішення, дії, відносини [4, с. 449];

4) критерії загальної соціальної ефективності, які пов'язані з потребами, інтересами й цілями суспільного розвитку та дають змогу вимірювати рівень їх задоволення. До них можна віднести: темпи і масштаби приросту національного багатства; рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн; врегульованість, безпека, надійність суспільних відносин, рівень людського розвитку [7, с. 125];

5) критерії спеціальної соціальної ефективності державного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) усієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їх цілепокладання, організації і функціонування [8, с. 155].

Критерії загальної соціальної ефективності державного управління дають можливість бачити і вимірювати рівень задоволення нагальних потреб, інтересів і цілей суспільства,

окремої соціальної групи, конкретної особи, що досягнуто через державне управління.

В основі критеріїв ефективності – принципи державного управління, оскільки вони є об'єктивно зумовленими нормативними вимогами, виробленими практикою соціального й державного управління і засобами регулювання зв'язку між цілями та результатами управлінської діяльності. Принципи виражають вимоги об'єктивних законів управління; їхня дія пов'язана з реалізацією функцій системи управління і стимулює ініціативу й самодіяльність мас, якими управляють.

Критерії ефективності державного управління, котрі формуються на базі системи об'єктивних цінностей, знаходять вираження в ідеології суспільно-державного ладу, у стратегічних цілях правлячого суб'єкта – політичному курсі, концепціях, політичних установах і нормах системи управління, за якими стоять загальні національно-державні інтереси.

#### IV. Висновки

Ефективність державного управління виявляється на всіх рівнях функціонування системи: від окремої організації – до місцевого суспільства, від місцевого рівня – до регіонального, від регіонального співтовариства – до соціальної системи і її політичної організації – держави. На кожному з рівнів ефективність вимірюється за своїми критеріями, які характеризують співвідношення цілей і результатів, а в іншій площині – відповідність результатів. На рівні товаровиробників критеріями оцінювання державного та місцевого управління можуть бути: темпи і масштаби приросту національного доходу; рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн; економічна безпека, яка виявляється в економічному зростанні товаровиробників; поліпшення результатів роботи товаровиробників з урахуванням

підвищення ефективності роботи митних органів та служб, державної підтримки товаровиробників, управлінської культури та посилення мотивації органів державного управління.

#### Література

1. Макроэкономика: социально ориентированный подход: учебник для студентов эконом. специальностей учреждений, обеспечивающих получение высшего образования / под ред. Э.А. Лутохиной. – Мн.: ИВЦ Минфина, 2005. – 400 с.
2. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: учеб. пособ. / В.В. Лобанов. – СПб.: Питер, 2004. – 448 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 554 с.
4. Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов / Н.И. Глазунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
5. Червяченко А.В. Теоретические подходы к определению эффективности социально-экономической системы и ее видовая классификация / А.В. Червяченко // Экономика развития. – 2006. – № 1 (37). – С. 46–48.
6. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления: курс лекций для студ. вузов / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: МарТ, 2005. – 512 с.
7. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
8. Мельник А.Ф. Менеджмент державних установ і організацій: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, Н.М. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: ВД "Професіонал", 2006. – 464 с.

УДК 351:37

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ ОСВІТИ УКРАЇНИ НА РИНКУ МІЖНАРОДНИХ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

**Козарь Т.П.**

кандидат наук з державного управління  
Класичний приватний університет

#### Annotation

The author considers factors which determine the prospects of the educational system of Ukraine at the market of international educational services in the article. There was determined the factors which influence on the increase of competitiveness of education. The special attention is spared the European standards of quality of education and problems of the Ukrainian educational system in achieving these standards. There was determined a task is for upgrading educational services in Ukraine and conse-

quently is an increase of competitiveness of the domestic educational system in the article.

#### Анотація

У статті розглянуто чинники, котрі визначають перспективи освітньої системи України на ринку міжнародних освітніх послуг. Визначено фактори, що впливають на підвищення конкурентоспроможності освіти. Особливу увагу приділено європейським стандартам якості освіти та проблемам української освітньої системи в досягненні цих стандартів. Визначено завдання для

підвищення якості освітніх послуг в Україні, а відтак – підвищення конкурентоспроможності вітчизняної освітньої системи.

### Ключові слова

Ринок послуг, державне регулювання, освітня система, конкурентоспроможність, вищий навчальний заклад, акредитація, ліцензування.

### I. Вступ

Глобальний ринок освітніх послуг на сьогодні становить понад 2,5 трн дол. США і має стійку тенденцію до розширення. Лібералізація торгівлі освітніми послугами перетворює їх на важливу складову світової економіки. Університети розглядаються як важливі суб'єкти національної конкурентоспроможності. Стратегії розвитку "університетського сектора" стають базовими елементами національних політик економічного розвитку.

### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми розвитку системи освіти України на ринку міжнародних освітніх послуг.

### III. Результати

Досить ґрунтовно та всебічно досліджується розвиток сучасної вищої школи російськими вченими. Серед них: А. Галаган, Б. Гершунський, О. Ліферов, В. Садовничий та ін. В Україні розробка концепції реформування вищої освіти входить до кола наукових інтересів таких визнаних вітчизняних фахівців, як В. Андрущенко, М. Згуровський, К. Левківський, В. Луговий, В. Козаков, К. Корсак, В. Кремень, В. Огнев'юк, С. Ніколаєнко, М. Степко, Т. Фініков та ін.

Пошук ефективних механізмів державного управління реформування вищої освіти, оптимального розподілу повноважень між різними рівнями управління є предметом постійної уваги теоретиків і практиків з державного управління. Серед них слід назвати таких зарубіжних і вітчизняних фахівців, як Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Бурега, Д. Дзвінчук, В. Гамаюнов, В. Журавський, М. Карамушка, В. Князєв, В. Майборода, С. Майборода, В. Мартиненко, Н. Нижник, О. Поважний, С. Поважний, Д. Табачник, В. Тертичка, В. Цветков та ін.

Суспільство, яке орієнтується на позитивні зміни, потребує нових освітніх орієнтирів, котрі базуються на розумінні, що вища освіта перетворюється на глобальне підприємство. Такий підхід призвів до формулювання нової стратегічної мети вищої школи, яка включає в себе побудову конкурентоспроможної економіки, заснованої на знаннях, підвищення якості зайнятості населення та зміцнення соціальної єдності суспільства. Саме така стратегічна мета визначила основні цілі Болонського процесу [3]:

1. Побудова Європейського простору вищої освіти – "Європи знань" – як умова розвитку мобільності громадян з можливістю працевлаштування.

2. Посилення міжнародної конкурентоспроможності як національних, так і європейської систем вищої освіти.

3. Змагання з іншими системами вищої освіти за студентів, вплив на світовому ринку освіти, кошти й престиж.

4. Формування й зміцнення інтелектуального, культурного, соціального та науково-технічного потенціалу.

5. Досягнення сумісності систем вищої освіти.

6. Зростання ролі університетів у розвитку національних та європейських культурних цінностей.

У Комюніке "Створення загальноєвропейського простору вищої освіти", яке було підписане на конференції міністрів, відповідальних за вищу освіту, у Берліні 19 вересня 2003 р., визначено, що якість вищої освіти лежить в основі розвитку загальноєвропейського простору вищої освіти. Відтак, міністри зобов'язуються підтримувати подальший розвиток системи забезпечення якості на рівні ВНЗ, на національному і загальноєвропейському рівнях. Вони також підкреслюють необхідність розвитку загальних критеріїв і методологій із забезпечення якості. Міністри також підкреслюють, що, відповідно до принципу інституційної автономії, основна відповідальність за забезпечення якості лежить на кожному з ВНЗ, що є основою для реальної підзвітності академічної системи в рамках національної системи якості.

Міністри дійшли згоди, що національні системи із забезпечення якості повинні в собі містити [5]:

- визначення обов'язків органів і установ, які беруть участь у забезпеченні якості;
- оцінювання програм і ВНЗ, яке охоплює внутрішнє і зовнішнє оцінювання, з урахуванням участі студентів і публікації результатів;
- систему акредитації та атестації ВНЗ;
- міжнародне партнерство, співробітництво і створення мережі з контролю за якістю освіти.

Саме моніторинг якості національної системи освіти визнано Радою Європи головним завданням, що передуює створенню єдиного європейського освітнього простору до 2010 р. Якість навчання в університетах визначається на основі двох базових ознак: ефективності політики зарахування у студенти та успіхів випускників університетів. На ринку освітніх послуг це призводить до:

- стратифікації вищих навчальних закладів;
- виділення групи елітних університетів;
- формування ієрархічного ринку освіти.

Оцінювання якості має базуватися не на тривалості чи змісті навчання, а на тих знаннях, уміннях і навичках, які опанували випускники. Важливий не процес, а результат.

Загальна тенденція у сфері забезпечення якості полягає у створенні й розвитку спеціа-



льних посередницьких організацій і агентств з контролю за якістю й ефективністю всієї діяльності ВНЗ. Передача повноважень з контролю за якістю неурядовим організаціям у системі відносин між урядами й ВНЗ дає ряд переваг. Уряди звільняються від прямої відповідальності за оцінку діяльності ВНЗ і їхній розвиток. ВНЗ одержують можливість апелювати до уряду у випадку їхньої незгоди з результатами роботи агентства. Крім того, у багатьох випадках висновки агентств мають рекомендаційний характер. Таким чином, агентства формально не зазіхають на самостійність ВНЗ, хоча їх висновки мають велике значення для міністерств освіти при прийнятті рішень щодо конкретних ВНЗ. Цікавим прикладом цього є Австрія, де інформація про результати перевірки ВНЗ незалежними експертами залишається конфіденційною: доводиться тільки до керівництва ВНЗ й не підлягає розголосу. Нарешті, агентства як неурядові організації мають можливість діяти більш гнучко й оперативно, виконувати функції консалтингових структур, залучати й акумулювати позабюджетні кошти, а також запрошувати зовнішніх, у тому числі зарубіжних експертів. Таким чином, існування агентств вносить у систему управління ВНЗ стримування й противаги, здатні забезпечити як ефективний контроль якості, так і збереження академічної свободи ВНЗ і розвиток самоврядування [2].

Розробка змісту курсів у західних країнах традиційно залишається прерогативою самих університетів і, як правило, не регламентується ніякими загальнодержавними стандартами. Останнім часом тенденція до свободи від державної опіки в розробці курсів зростає. Водночас посилюється контроль за якістю курсів у рамках національних і міжнародних науково-освітніх співтовариств, чому сприяє інтернаціоналізація й Болонський процес.

Важливу роль у забезпеченні якості відіграють також рейтинги ВНЗ, що складаються, як правило, неурядовими організаціями. В основу Болонської моделі було покладено англосаксонську модель вищої освіти. Це пояснюється найвищим академічним рейтингом ВНЗ США та Великої Британії. Для побудови рейтингу використовуються чотири основні критерії:

1. Кількість випускників університету, що одержали Нобелівську премію (10% ваги в загальній оцінці) – для оцінювання якості освіти.

2. Кількість співробітників університету, що одержали Нобелівську премію (20%), і рівень цитування наукових досліджень у різних галузях (20%) – для оцінювання якості факультетів.

3. Кількість статей у журналах Nature й Science (20%) і кількість наукових статей, що згадуються в індексі цитування SCIE (20%), – для оцінювання наукових результатів.

4. Розмір університету – співвідношення академічних досягнень із масштабами ВНЗ (10%) [1].

В Україні контингент студентів у 2006/07 н. р. налічує майже 2,8 млн осіб, у тому числі за денною формою навчання понад 1,6 млн осіб. У поточному навчальному році в Україні здобуває освіту понад 36,6 тис. іноземних студентів із 131 країни світу. Навчальний процес забезпечують понад 11,5 тис. докторів наук, професорів та понад 58,7 тис. кандидатів наук, доцентів.

У 2005/06 н. р. прямі прибутки України від експорту освітніх послуг (навчання іноземних студентів) становили близько 50 млн дол. США. (Для порівняння: експорт освітніх послуг США сьогодні становить близько 15 млрд дол. на рік).

На сьогодні в Україні до європейських вимог адаптовано новий перелік галузей знань і напрямів, за якими в Україні здійснюється підготовка фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра. Починаючи з 2007/08 н. р., підготовка бакалаврів у ВНЗ здійснюється за 48 галузями та 141 напрямом (до цього підготовка здійснювалася за 17 галузями, 77 напрямками і 586 спеціальностями). На стадії розробки перебуває новий перелік спеціальностей з підготовки магістрів. Здійснюються організаційні заходи із запровадження "Додатку до диплома" європейського зразка (Diploma Supplement).

Перший етап запровадження системи кредитно-модульного навчання у ВНЗ в Україні пройшов досить успішно. У 2006/07 н. р. у ВНЗ України III–IV рівнів акредитації на всіх програмах підготовки фахівців першого (бакалаврат) і другого (магістратура) циклів запроваджено Європейську кредитно-трансферну систему (ECTS). Це дає змогу здійснювати трансфер (переведення) студентів з одного ВНЗ в інший (враховуючи й зарубіжні ВНЗ) та накопичувати студентами кредити ECTS, які визнаватимуться при подальшому навчанні в будь-якому європейському ВНЗ.

Студенти отримали інформацію щодо структури курсів, послідовності вивчення навчальних модулів та порядку їх оцінювання викладачами. Це дало більші можливості щодо вибору навчальних курсів та індивідуальних програм здобуття вищої освіти. Самостійна робота стала більш скоординованою, збільшився час безпосереднього спілкування з викладачами. Кафедри поліпшили інформаційно-методичне забезпечення, створюють електронні підручники, комп'ютерні програми, програми для самоконтролю тощо.

Однак у цілому формування ринку освітніх послуг в Україні відбувається, на жаль, дещо уповільненими темпами. Найбільшою проблемою української системи освіти на міжнародному ринку освітніх послуг є її незадовільна якість. На підсумковій колегії МОН України

## Держава та регіони

24 березня 2007 р. було зазначено, що жоден з наших університетів не увійшов до рейтингового списку п'ятиста університетів світу, а більшість з них узагалі не відомі за кордоном.

Визначальним напрямом розвитку системи вищої освіти України задля підвищення її конкурентоспроможності є інтеграція в європейський освітній простір у руслі виконання вимог Болонського процесу. У ході інтеграції української системи освіти до європейського освітнього простору перед нею постає ряд проблем [4]:

1. Психолого-дидактична некомпетентність більшості викладачів вищої школи.
2. Перехід на кредитно-модульну систему організації навчального процесу, що потребує:
  - забезпечення відповідності “вартості” кредиту обсягу і складності навчального матеріалу;
  - визначення педагогічного навантаження в умовах функціонування кредитно-модульної системи.
3. Зв'язок вищої школи з ринком праці.
4. Практика студентів у реаліях ринкової економіки.
5. Розмежування академічної й професійної спрямованості вищої освіти в Україні.

6. Приведення освітніх кваліфікаційних ступенів України до стандартів Європейського Союзу.

Труднощі у вирішенні цих проблем зумовлені причинами соціального та психологічного характеру.

Соціальні причини:

1. Зацікавленість переважної більшості ректорів ВНЗ у збереженні існуючого стану.
2. Технологічна та інформаційно-просвітницька незабезпеченість переходу до європейських стандартів освіти.

Психологічні причини:

1. Звичка і готовність населення використовувати усталені схеми відносин між споживачами та виробниками освітніх послуг (хабарі, знайомства тощо).
2. Несприйняття значною частиною професорсько-викладацького складу інноваційних методів і технологій в освіті.

На якість, а відтак, і конкурентоспроможність української освіти негативно впливає збереження багатьох рис радянської освітньої системи, які все ще притаманні системі освіти в Україні.

Порівнявши моделі вищої освіти – Болонську й українську – ми можемо систематизувати ці дані у таблицю.

Таблиця

**Порівняльна характеристика моделей вищої освіти**

| Характеристики моделей освіти | Болонська модель вищої освіти                                                                                                                                            | Українська модель вищої освіти                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Задоволення потреб            | Орієнтована на потреби особистості                                                                                                                                       | Орієнтована на потреби суспільства                                                                                                                                                                     |
| Філософія                     | Задоволення потреб/бажань особи для того, щоб вона поєднувала власний добробут зі служінням суспільству; формування людей, конкурентоспроможних на світовому ринку праці | Задоволення потреб розвитку суспільства шляхом цілеспрямованого добробуту та підготовки “гвинтиків державної машини”; “виробництво” робочої сили для заздалегідь визначених секторів суспільного життя |
| Структура                     | Множинність вибору на всіх рівнях навчання                                                                                                                               | Цілеспрямоване тренування з обмеженими варіантами в межах обраної спеціалізації                                                                                                                        |

Продовження табл.

| Характеристики моделей освіти | Болонська модель вищої освіти                                                                                                                                                                                                                                       | Українська модель вищої освіти                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Тривалість                    | Протягом усього життя з численними можливостями перекваліфікації/зміни сфери діяльності                                                                                                                                                                             | Вікові обмеження згідно з суспільною корисністю, певні можливості підвищення кваліфікації чи зміни сфери діяльності                                                                                                                                                                                                           |
| Фінансування                  | Різноманітні джерела, у тому числі приватні та публічні/державні фонди для всіх ВНЗ, у т. ч. приватних; підтримка окремих осіб, а не інституцій                                                                                                                     | Державний бюджет або приватні кошти; підтримка інституцій, а не окремих осіб; відсутність традицій/умов для існування благодійних внесків/стипендій                                                                                                                                                                           |
| Управління                    | Автономність університетів і партнерство з контрольними органами; “правила гри” ВНЗ розробляються академічною громадою спільно з професійною адміністрацією; різноманітність і гнучкість методів управління з орієнтацією на задоволення запитів клієнта (студента) | Сильний регуляторний/контрольний тиск з боку вищих управлінських органів; “правила гри” ВНЗ розробляються особами, мало причетними до академічної діяльності (парламентом, Кабінетом Міністрів, чиновниками міністерств); жорстокість і одноманітність методів адміністрування з орієнтацією на вимоги вищих керівних органів |
| Навчальний план               | Формується структурним підрозділом ВНЗ з орієнтацією на задоволення потреб студента з кількома “обов’язковими” курсами                                                                                                                                              | Визначається і стандартизується вищими керівними органами з орієнтацією на задоволення встановлених нинішньою державною владою потреб суспільства, мінімальна кількість вибіркових курсів                                                                                                                                     |
| Контекст                      | Плюралістичне суспільство з високорозвинутими демократичними інституціями; глибокі традиції вільного фундаментального навчання; доступ до світових інформаційних                                                                                                    | Значне ідеологічне зміщення і колективізм, покладання надій на сильну владу, а не на самодостатній розвиток особистості; демократичні інституції ще не розвинуті; авторитарний традиційний стиль                                                                                                                              |

|  |                              |                                                                                                               |
|--|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | фізичних і людських ресурсів | викладання, де запам'ятовування переважає над критичним мисленням; дуже обмежений доступ до світових ресурсів |
|--|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Формування ринку освітніх послуг в Україні можливе шляхом досягнення збалансованості між попитом і пропозицією на ринку праці. Важливим у цьому процесі є розуміння того, що ринок освітніх послуг – це комплексне утворення, яке не обмежується лише діяльністю ВНЗ.

В Україні, на відміну від країн Заходу, практично відсутній зв'язок між рівнем освіти й рівнем реального доходу. Сьогодні в країнах Європи частка робочих місць для фахівців з вищою освітою сягає 30–40%. За даними Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), вища освіта піднімає рівень доходів дипломованих фахівців не менше ніж у 1,5–2 рази. Відсутність такої кореляції в Україні накладає відбиток на мотивацію студентів при здобутті вищої освіти. Диплом розглядається лише як формальне підтвердження рівня освіти, а не як свідчення справжньої професійної кваліфікації. Таке зміщення мотивації навчання визначає формальне ставлення студентів до отримання знань, що негативно впливає на якість освіти. Щоб виправити ситуацію, необхідно на державному рівні проводити політику приведення у відповідність рівня кваліфікації рівню реального доходу.

У процесі переходу на двоступеневу систему вищої освіти “бакалавр-магістр” потрібно, насамперед, враховувати, що ступінь бакалавра має бути орієнтований на застосування практичних знань. Завдяки цьому в Європі бакалавр затребуваний на ринку праці, тому там спостерігається тенденція до розширення можливостей працевлаштування бакалаврів і встановлення обсягу підготовки магістрів на рівні 10–20% від кількості бакалаврів. В Україні трудове законодавство не адаптоване до ступеня бакалавра, тому з дипломом бакалавра важко влаштуватися на роботу, відповідну своїй кваліфікації, оскільки в суспільній свідомості бакалавр – це людина з неповною вищою освітою. Як наслідок, більшість студентів прагне будь-що продовжувати навчання, що негативно позначається на якості магістерської освіти. На Заході мати ступінь магістра прагнуть лише ті, хто планує продовжувати академічну кар'єру.

Важливим напрямом підвищення якості освіти в Україні є диверсифікація джерел фінансування. Тут вагомою стратегією має бути курс на залучення бізнесу до фінансування наукової діяльності. На Заході корпорації створюють університети і вкладають значні кошти у розвиток науки й освіти. Так, американський концерн General Motors заснував університет “Мічигана-Флінта”, де готує фахівців для концерну. Корпорація Intel щорічно

виділяє понад 100 млн дол. США на підтримку науки й освіти, стимулюючи підготовку кваліфікованих фахівців для галузі інформаційних технологій і створення нових університетських програм з передових технологій. У рамках IX Міжнародної виставки навчальних закладів “Сучасна освіта в Україні – 2006” внесок корпорації Intel у розвиток системи освіти України був відзначений срібною медаллю.

Але для успішного розвитку цього напрямку в Україні необхідно зміцнити наукову складову в університетах. Сьогодні наука перебуває переважно у віданні Академії наук, що не відповідає вимогам часу. Необхідно максимально наблизити науку й освіту.

Створення цивілізованого ринку освітніх послуг в Україні та забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної освіти на міжнародному ринку потребує урахування впливу таких чинників: 1) глобалізації; 2) технологій; 3) конкуренції.

Зазначені чинники визначають методологічне підґрунтя для дослідження і вирішення проблем модернізації системи освіти в Україні задля підвищення її конкурентоспроможності, яке передбачає:

- аналіз якості освітніх послуг з погляду потреб регіонів, держави та світової спільноти у сфері професійної підготовки;
- постійне вдосконалення діяльності освітніх закладів відповідно до викликів часу;
- безперервність освіти, збереження єдиного освітнього простору, характер розвитку якого визначається потребами суспільства.

В Україні для досягнення цілей Болонського процесу і підвищення конкурентоспроможності системи освіти, насамперед, необхідно:

1. Сприяти європейському співробітництву у забезпеченні якості освіти з метою розробки співмірних критеріїв і методологій її визначення.

2. Прийняти систему вищої освіти, що базується на двох основних циклах – переддипломному (бакалаврському) та післядипломному (магістерському).

3. Запровадити загальноєвропейську систему наукових ступенів.

4. Увести систему кредитів за зразком ECTS як ефективний засіб забезпечення широкомасштабної студентської мобільності.

#### IV. Висновки

Державна політика у сфері освіти має бути спрямована на вирішення таких завдань щодо підвищення конкурентоспроможності української системи освіти на ринку міжнародних освітніх послуг: забезпечити реальну автономію ВНЗ; сприяти залученню

інвестицій з різних джерел; зблизити освіту і науку, створити на базі університетів навчально-наукові комплекси; удосконалити трудове законодавство відповідно до двоступеневості вищої освіти (бакалавр-магістр); привести у відповідність з євростандартами рівень реального доходу та професійної кваліфікації; удосконалити механізм вступу до ВНЗ (шляхом розширення і постійного вдосконалення практики зовнішнього тестування); збільшити кількість програм, що викладаються англійською мовою; використовувати можливості ВНЗ у режимі on-line.

### Література

1. Academic Ranking of World Universities – 2006 [Electronic resource] / Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University. – Mode of access: <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking2006.htm> – Title from the screen.
2. Бобров В. Проблеми вищої освіти у створенні моделі інноваційно орієнтованої економіки / В. Бобров, О. Падалка // Вища освіта України. – 2004. – № 3. – С. 45–48.
3. Вітренко Ю. Економічний механізм системи вищої освіти: напрями удосконалення / Ю. Вітренко // Вища школа. – 2003. – № 1. – С. 37–50.
4. Жарая С. Проблеми управління якістю освіти в Україні в контексті становлення навчального закладу нового типу / С. Жарая // Вісник УАДУ. – 1997. – № 4. – С. 175–181.
5. Поважный А.С. Характеристики государственного управления внедрением инноваций в образование / А.С. Поважный, В.В. Остапчук // Менеджер. Вісник ДонДАУ. – 2004. – № 2 (28). – С. 140–148.

УДК 353.1:338.24

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО СТИМУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

**Колосюк А.А.**

аспірант Класичного приватного університету

### Annotation

The article exposes a situation in the field of application of mechanisms of stimulation of development of regions in Ukraine. His legislatively-normative providing is analyzed, found out the questions of problems. The got conclusions testify to the necessity of subsequent perfection of the instrumental providing of stimulation of regional development, complex approach to this problem. Certainly directions and measures of increase of efficiency of policy of stimulation of regional development.

### Анотація

У статті розглянуто ситуацію у сфері застосування механізмів стимулювання розвитку регіонів в Україні. Проаналізовано його законодавчо-нормативне забезпечення, виявлено проблемні питання. Отримані висновки свідчать про необхідність подальшого вдосконалення інструментального забезпечення стимулювання регіонального розвитку, розробки комплексного підходу до цієї проблеми. Визначено напрями та заходи щодо підвищення ефективності політики стимулювання регіонального розвитку.

### Ключові слова

Державне регулювання, регіональний розвиток, регіон, стимулювання, концепція, державна регіональна політика.

### I. Вступ

У 90-ті рр. XX ст. розвитку теорії соціально-економічного управління регіонами було прис-

вячено ряд публікацій російських учених, у тому числі А.Г. Гладишева, С.Ю. Глазьева, В.Н. Іванова, В.І. Патрушева, М.В. Степанова та ін. Комплексний підхід до проблеми ефективного державного регулювання регіонального розвитку став методологічною основою багатьох досліджень, результати яких викладені в працях вітчизняних науковців: О.М. Алімова, О.І. Амоші, І.В. Багрової, С.О. Білої, Д.П. Богині, В.Г. Бодрова, В.М. Гейця, С.Г. Дзюби, М.І. Долишнього, М.Х. Корецького, В.А. Ткаченка, М.В. Шаленка та ін.

### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити механізми державного стимулювання регіонального розвитку України.

### III. Результати

Стимулювання розвитку регіонів є одним з головних завдань державної регіональної політики України. Воно покликано [1, с. 51]:

1) зменшити регіональну диференціацію в рівнях соціально-економічного розвитку та рівнях життя населення в регіонах;

2) активізувати інвестиційну діяльність, сприяти ефективному використанню бюджетних коштів і місцевих ресурсів, зміцнювати конкурентоспроможність регіональної економіки;

3) узгодити основні напрями економічного розвитку регіонів з відповідними загальнодержавними пріоритетами, сприяти між-

регіональній інтеграції та співробітництву, вирішенню міжрегіональних проблем.

Стимулювання розвитку регіонів – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів шляхом поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів і держави в цілому [2, с. 45].

Складність реалізації завдань щодо стимулювання розвитку регіонів на сучасному етапі полягає в тому, що його здійснення відбувається в умовах структурної перебудови економіки на базі ринкових відносин, відсутності необхідного досвіду, недостатності наукового забезпечення, недосконалості законодавчо-нормативного забезпечення, незавершеності розбудови системи регіонального управління.

Незважаючи на те, що необхідність стимулювання розвитку регіонів вже впродовж кількох років постійно декларується в різних офіційних документах, формування відповідного нормативно-правового поля і практичні кроки з його впровадження здійснюються повільно, щоразу із порушенням встановлених термінів.

Водночас поступово трансформується концепція стимулювання регіонального розвитку. Якщо спочатку воно передбачало вжиття заходів щодо підтримки депресивних територій, то сьогодні йдеться про необхідність стимулювання розвитку всіх регіонів із застосуванням диференційованої системи інструментів.

*Законодавчо-нормативне забезпечення стимулювання регіонального розвитку.* Правові засади стимулювання розвитку регіонів визначені в ряді законодавчих, нормативних і методичних документів.

Концепцією державної регіональної політики, схваленою указом Президента України в 2001 р., передбачено стимулювання розвитку регіонів чи їх частин, у межах яких показники економічного та соціального розвитку значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі (депресивні території). Стимулювання повинно здійснюватись шляхом упровадження особливих механізмів бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики щодо таких територій, підвищення ефективності використання їх внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу. Передбачалось протягом 2001–2003 рр. обґрунтувати засадничі принципи державного стимулювання регіонального розвитку, у тому числі депресивних територій [5].

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р., затверджена пос-

тановою Кабінету Міністрів України в 2006 р., передбачає стимулювання розвитку регіонів із застосуванням кількох основних інструментів: угод щодо регіонального розвитку, програм подолання депресивності окремих територій, державних цільових програм. Стратегією затверджено пріоритетні напрями розвитку для кожного регіону, виходячи із загальнодержавних інтересів та особливостей ресурсного потенціалу регіонів. Відповідно до цих напрямів визначаються заходи зі стимулювання розвитку регіонів.

Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”, прийнятий у 2006 р., закріплює правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій [6].

Закон передбачає впровадження нової моделі стимулювання розвитку регіонів, окреслено її засади, а саме [6]:

- збалансування загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів розвитку шляхом визначення науково обґрунтованих пріоритетних напрямів розвитку регіонів;
- програмно-цільовий підхід до розв’язання проблем регіонального соціально-економічного розвитку;
- створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;
- максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до споживачів цих послуг;
- концентрація на конкурсній основі коштів державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку;
- співробітництво та взаємна відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб’єктів у виконанні завдань регіонального розвитку;
- реалізація партнерських відносин між центральним урядом та місцевими органами самоврядування щодо спільного вирішення завдань регіонального розвитку на основі відповідних угод;
- визначення чітких критеріїв, за якими територіям надаватиметься статус депресивних, та інструментів державної та регіональної підтримки їх розвитку.

Реалізація зазначеного Закону здійснюватиметься шляхом [6]:

- 1) запровадження договірних засад у відносинах між урядом та органами місцевого самоврядування через підписання угод щодо регіонального розвитку, реалізації в регіонах спільних заходів, визначених Держав-

ною стратегією регіонального розвитку та регіональними стратегіями розвитку;

2) забезпечення державного стимулювання розвитку депресивних територій шляхом розробки та виконання програм подолання депресивного стану територій і надання цільової державної підтримки для розвитку виробничої та соціальної інфраструктури, соціально-культурної сфери, формування інфраструктури підприємництва, фінансування програм перекваліфікації працівників, охорони довкілля.

На фінансування всіх програм подолання депресивності територій протягом року в державному бюджеті повинна передбачатися сума не менше ніж 0,2% дохідної частини державного бюджету за відповідний період.

Практичне впровадження зазначених інструментів стимулювання розвитку регіонів передбачає розробку й затвердження ряду методичних документів. Зокрема, у 2007 р. постановою Уряду затверджено Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку. Цей документ визначає процедуру ініціювання, підготовки та підписання угоди щодо регіонального розвитку, а також проведення моніторингу її виконання. Затверджено також Типову угоду щодо регіонального розвитку – важливий методичний документ, що встановлює структуру, обов'язкові компоненти й форму угоди.

Для практичного впровадження програм подолання депресивності територій у 2006 р. затверджено Порядок здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів і міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними. Цим документом передбачено здійснювати щорічний моніторинг соціально-економічного розвитку територій у розрізі нижчих адміністративних районів і міст на підставі даних державних статистичних спостережень з метою підготовки пропозицій щодо визнання території депресивною.

Таким чином, основа законодавчо-нормативної бази для застосування зазначених інструментів стимулювання розвитку регіонів сформована, хоча багато практичних питань потребуватимуть уточнення в процесі впровадження. Головною передумовою ефективного використання цих механізмів є забезпечення відповідальності центральних і місцевих органів влади за виконання домовленостей.

*Угоди щодо регіонального розвитку.* Угоди щодо регіонального розвитку укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами з метою узгодження державних пріоритетів регіонального розвитку з регіона-

льними пріоритетами та концентрації державних і місцевих ресурсів для їх виконання.

За результатами аналізу переваг регіону та основних структурних проблем, які негативно впливають на конкурентоспроможність і потенціал зростання у кожному регіоні, угодами визначено спільні заходи органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з реалізації державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку [3, с. 123].

Угоди дають можливість започаткувати на довгостроковій основі нові відносини між центром та регіонами щодо вирішення проблем територіального розвитку. Ініціатором укладання угоди можуть бути Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради. У разі потреби інші органи місцевого самоврядування можуть подавати свої пропозиції щодо укладання такої угоди, а також про внесення змін до неї, відповідно, до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад.

Для підготовки угоди створюється спільна робоча група, до складу якої входять представники центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Процес підготовки угоди має бути прозорим, до її розробки залучаються громадські організації, наукові інституції тощо.

Координація розроблення угод, методичне забезпечення діяльності в цій сфері органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики із залученням наукових та громадських організацій.

Угоду підписують Прем'єр-міністр України або інша особа за дорученням Кабінету Міністрів України та, відповідно, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, голова обласної, Севастопольської міської ради чи Київський міський голова. Угода набуває чинності після її схвалення Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською, Севастопольською міськими радами.

Угода може укладатися між урядом і одночасно кількома регіонами для реалізації просторової політики держави, стимулювання концентрації місцевих ресурсів для вирішення міжрегіональних завдань, спільного розв'язання проблем регіонального розвитку за рахунок добровільного об'єднання місцевих бюджетів територіальних громад у межах одного або декількох регіонів.

Основною умовою укладення угоди є наявність Державної стратегії регіонального розвитку та регіональної стратегії розвитку. Договірна система взаємовідносин вводить-

ся одночасно із упровадженням стратегічного планування просторового розвитку як на державному, так і на регіональному рівнях.

На сьогодні більшість регіонів уже мають затверджені стратегії соціально-економічного і культурного розвитку до 2015 р. Проте при прийнятті рішення щодо укладення угод перевага віддаватиметься тим регіонам, які мають чітке уявлення про свої конкурентні переваги, місцеві органи влади яких готові взяти на себе відповідальність за виконання угоди.

Підготовчим процесом перед укладенням угоди є підписання протоколу про наміри – своєрідного технічного завдання, згідно з яким формуватиметься угода. На цей час такі протоколи вже підписано з керівниками Дніпропетровської, Харківської, Донецької та Львівської областей. Так було підписано угоду щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів та Донецькою обласною радою. Таким чином, цілком реальним є впровадження такого інструменту стимулювання розвитку регіонів вже з 2008 р. Надалі договірні відносини розвиватимуться поступово, з урахуванням набутого досвіду й стану готовності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до їх реалізації.

*Програми подолання депресивності територій.* Для територій, які за визначеними законом критеріями визнаються депресивними, передбачена можливість розробки та реалізації програм подолання депресивності. Такі території через наявність особливо гострих структурних, ресурсних чи інших проблем не в змозі без суттєвої фінансової та організаційної допомоги з боку центральних органів виконавчої влади забезпечити стійкий поступальний економічний розвиток.

Депресивною територією, відповідно до закону, може бути регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів чи міст), рівень розвитку якого за визначеними показниками є найнижчим серед територій відповідного типу.

Державне стимулювання розвитку депресивних територій здійснюється на засадах [4, с. 32]:

- об'єктивності і відкритості при визначенні таких територій;
- одночасної концентрації зусиль і коштів на порівняно невеликій кількості територій з метою забезпечення максимально-го соціально-економічного розвитку;
- запобігання використанню цільової державної підтримки для фінансування поточних потреб територій;
- максимального використання можливостей самих територій у розробці і реалізації відповідної системи заходів.

Програма подолання стану депресивності території – взаємопов'язаний за змістом,

термінами виконання, можливостями і виконавцями комплекс заходів правового, організаційного, економічного, фінансового, соціального спрямування, у забезпеченні яких задіяні фінансові та інші ресурси держави і регіону. Програма розробляється на підставі глибокого аналізу причин депресивного стану й спрямована на досягнення чітко визначених результатів. Програма затверджується Кабінетом Міністрів України. Термін, на який території надається статус депресивної, не повинен перевищувати семи років.

Міністерством економіки був проведений моніторинг соціально-економічних показників регіонів відповідно до вимог закону й нормативних документів. Проте виявилось, що за результатами моніторингу жодна територія не підпадає під статус депресивної. Інакше кажучи, критерії визначення депресивності, закладені в законі, є дуже жорсткими й саме тому жоден регіон не отримав такого статусу.

Для виправлення ситуації був розроблений законопроект "Про внесення змін до Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів", яким передбачається пом'якшити критерії надання територіям статусу депресивних та дозволити Міністерству економіки встановлювати граничні рівні показників для моніторингу. Цей законопроект був схвалений у першому читанні Верховною Радою України у червні 2007 р.

Таким чином, практичне запровадження цього інструменту стимулювання розвитку територій стане можливим при ухваленні зазначеного законопроекту. Це може відбутися найближчим часом, за умови якщо нова Верховна Рада внесе необхідні зміни до закону.

*Субвенції з державного бюджету.* Для стимулювання розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій, у Державному бюджеті 2007 р. вперше закладено субвенцію місцевим бюджетам у сумі 100 млн грн. Субвенція спрямовується на фінансування окремих заходів, передбачених програмами соціально-економічного розвитку за пріоритетними напрямками, що визначені у Державній стратегії регіонального розвитку. Зокрема, це реструктуризація економічної бази окремих регіонів і створення умов для її диверсифікації на новій технологічній основі; розбудова і модернізація виробничої та соціальної інфраструктури, що сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості регіонів; впровадження ресурсо- і енергоощадних технологій; розвиток соціально-культурної сфери, охорони здоров'я та покращення екологічної ситуації. До пріоритетів також належать вирішення проблеми зайнятості та соціальна й економічна реабілітація малих шахтарських міст і селищ, де закрито вугільні шахти, а також гірських населених

пунктів та інших територій, що потребують державної підтримки для розв'язання проблем розвитку.

Порядок надання та використання зазначеної субвенції затверджено постановою Уряду. Субвенція призначається за умови попереднього пропорційного фінансування з місцевих бюджетів та інших джерел. При цьому частка участі місцевих бюджетів не повинна бути менше ніж 10 % обсягу фінансування заходу за рахунок субвенції.

Державним бюджетом 2007 р. було передбачено також 130 млн грн дотації на створення нових робочих місць у вугледобувних регіонах, де ліквідовано шахти, для працевлаштування незайнятого населення, яке перебуває на обліку в державній службі зайнятості.

На практиці реалізація цього механізму супроводжується певними проблемами. Так, перевіркою Міністерства регіонального розвитку і будівництва встановлено, що в більшості областей наявні суттєві порушення у використанні коштів, наданих державою, не затверджені переліки об'єктів будівництва, що фінансуються за рахунок субвенцій. Таким чином, невідпрацьованість необхідних технічних документів є однією з головних причин, що гальмують надання субвенцій регіонам.

За даними Міністерства регіонального розвитку та будівництва, на сьогодні лише на соціально-економічний розвиток регіонів надійшло близько 306 млн грн, що становить 100 % від призначеного, проте вищеперелічені недоліки істотно стримують процес використання державних коштів субвенцій і програм.

Проблемні питання у сфері стимулювання розвитку регіонів. Головною проблемою, що гальмує практичне впровадження ефективних інструментів стимулювання регіонального розвитку впродовж багатьох років, залишається нерозуміння сутності міжрегіональних відносин у державі. В Україні постійно відбувається ескалація напруження відносин між сильними й слабкими регіонами. Це зумовлено, з одного боку, об'єктивними обставинами – необґрунтованою фінансовою й організаційною централізацією, що обмежує можливість місцевих органів влади регулювати економічні процеси в регіонах. З іншого боку, діє суб'єктивний чинник – це загострення міжрегіонального протистояння між політичними силами у зв'язку з наявністю чіткого регіонального розподілу політичних орієнтацій населення. Політики постійно провокують дискусії щодо “годування” одних регіонів іншими.

Водночас завдання щодо регіонального згуртування є одним з основних для країн, що мають значну територію та суттєві регіональні відмінності. У деяких країнах діє конституційний принцип економічного вирівню-

вання потреб регіонів з метою забезпечення єдиного рівня життя на всій території країни. Діє інструмент “вирівнювання фінансових можливостей”, тобто багаті регіони повинні перераховувати частину свого доходу на користь бідніших. І це вважається розумною ціною за збереження цілісності держави.

Запроваджувані відповідно до українського законодавства інструменти стимулювання регіонального розвитку передбачають, що головним джерелом фінансування залишаються кошти державного й частково місцевих бюджетів. Досвід інших країн доводить, що більш ефективними інструментами стимулювання регіонального розвитку є опосередковані, спрямовані на створення сприятливих рамкових умов для розвитку приватного бізнесу. Підтримка регіонів-лідерів шляхом бюджетного дотування малоперспективна. Доцільніше здійснювати стимулювання розвитку регіонів-донорів за допомогою пільгових комерційних механізмів (податкові преференції, пільгові кредити, інвестиційні дотації, цільові трансферти тощо) і на певних умовах, наприклад, при реалізації проектів з розвитку інфраструктури, інтеграції з відсталими регіонами.

Головними розробниками, виконавцями й контролерами заходів щодо стимулювання розвитку регіонів залишаються центральні і місцеві органи влади. Участь у цих процесах громадськості й недержавних організацій, цілком імовірно, залишиться лише декларативною. Інститут агенцій регіонального розвитку, що довів свою життєздатність і ефективність у європейських країнах, в Україні так і не набув належного розвитку.

#### IV. Висновки

Проведений аналіз показує, що в Україні в основному сформована законодавчо-нормативна база для впровадження ряду інструментів стимулювання розвитку регіонів. Проте необхідне постійне її вдосконалення, тому що практичні кроки з упровадження цих інструментів виявляють нові неврегульовані питання.

Водночас потребують удосконалення концептуальні засади щодо стимулювання розвитку регіонів. Це означає необхідність зміцнення акцентів із прямих до опосередкованих інструментів стимулювання, зміцнення партнерських відносин між місцевою владою і місцевим бізнесом. Державна політика у сфері стимулювання розвитку регіонів повинна передбачати заохочення розвитку всіх регіонів: сильних і слабких, донорів і реципієнтів.

Удосконаленню концептуальних засад та розв'язанню практичних питань у сфері стимулювання розвитку регіонів сприятиме вирішення таких завдань:

1) ідея регіонального згуртування повинна стати основоположною ідеєю україн-



ського державотворення. В Україні потрібно закріпити конституційний принцип економічного вирівнювання потреб регіонів. Це можливо зробити при очікуваному внесенні змін до Конституції України. Відтак, одним з основних завдань при застосуванні механізмів стимулювання розвитку регіонів має бути необхідність зміцнення економічної цілісності держави, розширення партнерських відносин між регіонами та міжрегіональної інтеграції;

2) необхідно прискорити запровадження інструментів стимулювання розвитку регіонів, передбачених Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів". Слід активізувати організаційну роботу для практичного запровадження угод щодо регіонального розвитку в кількох регіонах і програм подолання депресивності територій, передбачивши відповідні витрати в державному бюджеті на наступний рік;

3) необхідно враховувати, що, крім зазначених спеціальних інструментів стимулювання регіонального розвитку, на нього прямо чи опосередковано впливають інші види державної політики: у сфері розподілу доходів держбюджету, промислової політики, соціальної політики тощо. Крім того, більшість із численних цільових державних програм мають чітку регіональну спрямованість. Відтак, існує необхідність комплексного аналізу й інвентаризації джерел надходження державних коштів до регіонів на цілі регіонального розвитку через усіх розпорядників бюджетних коштів. Це допоможе виявити реальну картину щодо спрямування коштів у регіони й оцінити ефективність їх використання. Виконання цього завдання доцільно покласти на Міністерство регіонального розвитку та будівництва;

4) головні зусилля центру повинні спрямовуватись на створення рамкових умов для того, щоб регіони власними силами могли проводити необхідні структурні зміни. Потрібно зміщувати акценти з прямого бюджетного фінансування на опосередковані інструменти стимулювання регіонального розвитку. Питання надання цілеспрямованої державної підтримки повинно розглядатись лише в тих регіонах, які не здатні самостійно вирішити проблеми структурної адаптації. При цьому регіонально спрямована дія має додатковий стимулювальний характер й орієнтована на те, щоб підтримати зусилля самих регіонів;

5) стимулювання розвитку регіонів, насамперед, покликано сприяти підвищенню конкурентоспроможності регіональних економік за рахунок удосконалення їхніх структур. Саме тому вторинною метою регіонального стимулювання є посилення конкурентної позиції стимульованого підприємства в структурно слабкому регіоні. Перевага

повинна віддаватись підприємствам, здатним діяти на міжрегіональному рівні, у промислового виробництва і комунальній інфраструктурі;

6) при стимулюванні регіонального розвитку допомога повинна надаватися в першу чергу малим та середнім підприємствам, що діють у визначених пріоритетних галузевих сферах. До цих видів діяльності потрібно прив'язувати пільги з оподаткування, доступ до держзамовлень тощо. Необхідно розробити такі регіональні програми підтримки малого та середнього підприємництва, комплекс пріоритетів і заходів яких би реально відповідав потребам місцевого малого бізнесу й регіональної економіки. Доцільним може бути створення за допомогою центру спеціальних фондів для молодих підприємців на депресивних територіях;

7) на сьогодні одним із важливих елементів політики підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів може бути розвиток регіональних промислових кластерів. Концепція галузевих кластерів успішно використовується як ключовий елемент при розробці стратегій стимулювання економічного розвитку на різних політико-географічних рівнях, у т. ч. на регіональному рівні, на рівні міста, для економічно й соціально депресивних регіонів. Ключовим чинником успіху при розробці та реалізації стратегії розвитку кластерів є активна позиція лідерів бізнесу, а також продуктивне партнерство між різними групами інтересів у регіоні. Наразі існує необхідність опрацювання концептуальних засад, вивчення існуючого досвіду й розроблення рекомендацій щодо розвитку галузевих кластерів для вирішення завдань стимулювання регіонального розвитку в Україні.

#### Література

1. Антонов В. Методологічні підходи щодо оцінки рівня соціально-економічного розвитку регіонів України / В. Антонов // Управління сучасним містом. – 2003. – № 7–9 (11). – С. 51.
2. Бодров В.Г. Державне регулювання трансформаційних процесів в економіці: інституціональний підхід / В.Г. Бодров // Вісник УАДУ. – 2002. – № 3.
3. Бубенко П.Т. Регіональні аспекти інноваційного розвитку: монографія / П.Т. Бубенко. – Х.: Вид-во НТУ "ХШ", 2002. – 316 с.
4. Зайцева Л. Оцінка смілості розвитку економіки регіону / Л. Зайцева // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1. – С. 31–36.
5. Указ Президента "Про Концепцію державної регіональної політики" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rads.gov.ua](http://www.rads.gov.ua).

**УДК 658.589:332.821**

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
РОЗВИТКОМ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА  
(НА ПРИКЛАДІ ФОРМУВАННЯ РИНКУ ТЕПЛОВОЇ ЕНЕРГІЇ)**

**Логвиненко В.І.**

кандидат економічних наук  
голова Донецької обласної державної адміністрації

**Annotation**

Negative and positive factors, affecting forming machineries of state administration by development of housing communal economy are definite in article.

**Анотація**

У статті визначено негативні і позитивні чинники, які впливають на формування механізмів державного управління розвитком житлово-комунального господарства.

**Ключові слова**

Управління, житлово-комунальне господарство, ринок теплової енергії.

**I. Вступ**

Одним із пріоритетних напрямів розвитку підприємств ЖКГ має стати створення сприятливого інвестиційного клімату в житлово-комунальних господарствах, пошуки нових джерел залучення фінансових коштів у вигляді інвестицій, довго- й короткострокових кредитів, дотацій, формування нових інститутів управління житловим фондом, які забезпечують конкурентне середовище.

Вагомий внесок у розвиток цієї проблематики зробили Б.М. Данилишин, В.В. Дорофієнко, Т.М. Качала, В.М. Лобас, І.М. Осипенко, В.І. Пила, О.Т. Рибалко, Д.М. Стеченко, Ю.Г. Хівріч та ін.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – визначення негативних і позитивних чинників, які впливають на підходи до формування нових інститутів управління житловим фондом, які забезпечують конкурентне середовище.

**III. Результати**

Однією з умов реформування та розвитку теплопостачання великого міста є створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг. Проблема формування ринкових відносин на ринку теплової енергії на сьогодні є особливо актуальною. Недосконалість існуючої системи централізованого теплопостачання великого міста визначає його неможливість забезпечувати вимоги споживачів щодо надійного та якісного надання послуг, а також ефективно працювати в умовах ринкових відносин. Сучасне централізоване теплопостачання, яке переважає у

великих містах, фактично є монополістом, що виключає можливість формування конкурентних відносин між суб'єктами теплопостачання.

Формуванню конкурентного середовища на ринку теплової енергії перешкоджає множина чинників:

1. Збитковість більшості підприємств теплопостачання, основними причинами якої є підвищення цін на енергоносії, погіршення технічного стану основних фондів, великі втрати ПЕР, підвищення мінімальної заробітної плати, що призводить до збільшення собівартості виробництва й транспорту теплової енергії. Збитки житло-комунального господарства України в 2003 р. становили більше ніж 1 млрд грн, у першому півріччі 2004 р. – близько 430 млн грн. Більше половини з них – борги з оплати послуг теплопостачання.

2. Заборгованість населення і бюджету з оплати житлово-комунальних послуг. У першому півріччі 2004 р. заборгованість населення становила 7,55 млрд грн, заборгованість бюджету перед підприємствами галузі – близько 70 млн грн.

3. Відсутність прямого зв'язку між зростанням тарифів на послуги теплопостачання та якістю останніх. Підвищення тарифів не пов'язане зі збільшенням доходів населення. Регулювання тарифів і бюджетних субсидій здійснює місцева влада. Від 22% до 100% рівень тарифів не відповідає в повному обсязі витратам на виробництво і надання послуг [1].

4. Третій опалювальний сезон суб'єкти у сфері теплопостачання працювали без нормативно-правового акта, що визначає правила користування тепловою енергією. Якість наданих послуг з теплопостачання регламентувалася "Правилами надання населенню послуг по водо-, теплопостачанню і водовідведенню", затвердженими в 1997 р. [2]. Мін'юстом 7.11.2002 р. було прийняте рішення про їхнє скасування.

5. Недостатнє виконання Програми поетапного оснащення житлового фонду приладами обліку та регулювання споживання води й теплової енергії на 1996–2007 рр.

6. Сьогодні житловий фонд є власністю територіальної громади, що делегує свої функції управління житлом муніципальним заснуванням ЖКГ. Договірні відносини між організаціями в цьому випадку не обов'язкові, що виключає можливість притягнення приватного бізнесу до управління житловим фондом, створення конкурентного середовища, ускладнює доступ на ринок теплової енергії нових виробників і немуніципальних споживачів.

7. Поєднання органами місцевого самоврядування функцій контролю і затвердження норм, тарифів на послуги підприємств теплових мереж, що перебувають у муніципальній власності, ускладнює правозахист споживачами своїх інтересів.

8. Домінуючі у сфері управління житловим фондом ДЕЗи, що прийшли на зміну ЖЕКам, не зацікавлені в поліпшенні якості послуг. Користуючись монополічним становищем на комунальному ринку, вони завищують ціни на свої послуги, при цьому виключається можливість одержати їх в іншому місці.

Основними учасниками організаційно-господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг, відповідно до Закону України "Про житлово-комунальні послуги", є споживач (власник, балансоутримувач), виконавець і виробник [3]. Основний споживач послуг централізованого теплопостачання – населення. Якщо тепла енергія є товаром, то необхідно мати можливість купувати її стільки і такої якості, щоб вистачало кожній окремій людині. Ринок не може існувати без покупця, у вітчизняному теплопостачанні така ситуація наявна вже багато років. Населення як споживач послуг централізованого теплопостачання не має переваг ринкового покупця, тому що в умовах монополізованого товарного ринку та безоблікового теплоспоживання відсутня можливість оплачувати фактично споживану теплову енергію відповідно до її якості і надійності теплопостачання.

Сучасний підхід до формування нових інститутів управління житловим фондом виразився створенням об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (далі – ОСББ), передачею житла в управління приватним керівним компаніям. Передбачалося, що створення органів самоорганізації населення дасть змогу забезпечити появу покупця, який має можливість на основі договірних відносин із постачальниками послуг впливати на якість наданих послуг і зацікавлений в економії та підвищенні енергоефективності споживаної теплової енергії. Як показує досвід Польщі, Молдови, ОСББ міг би стати рішенням багатьох проблем в управлінні житловим фондом. ОСББ як споживач у системі теплопостачання має ряд переваг: можливість ко-

нтролю за якістю теплопостачання, раціональним використанням фінансових і матеріальних ресурсів, можливість оплати фактичних послуг теплопостачання за обґрунтованими тарифами, можливість укладання договорів на конкурсній основі щодо надання послуг теплопостачання, експлуатації, обслуговування і ремонту майна.

Проте прийнятий Закон "Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків" не діє, як планувалося. Житло приватизувало 88% населення, але житлофонд як був, так і залишається без господаря.

Існує точка зору, що з огляду на те, що Закон надає право, але не зобов'язує створювати такі об'єднання, подібний суб'єкт ринкових відносин з'явиться не швидко. Власники об'єднуються не поспішають, мешканці не хочуть брати на себе додаткові зобов'язання. Сама процедура реєстрації об'єднання досить копітка, тривала і потребує багато коштів. Місцеві органи влади, як правило, не зацікавлені у створенні ОСББ і в ряді міст усіляко цьому перешкоджають.

Голови та члени об'єднань, як правило, – люди, які не мають фахової освіти і свою роботу розглядають лише як додатковий зарібок. Це призводить до прийняття неефективних рішень, чому сприяє повна відсутність законодавчої відповідальності за управлінську діяльність.

У законодавстві про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку є суперечності. З одного боку, вони не є прибутковими організаціями і не мають коштів для оплати праці робітників, з іншого – мають право займатися підприємницькою діяльністю, прибуток від якої може бути використано для оплати праці.

Щоб зареєструвати ОСББ, необхідний відвід землі. Відповідно до законодавства, об'єднання може одержати землю у власність або в оренду. Фактично ніхто не одержав землю у власність. Основна причина – у необхідності передачі землі у власність поділу квартальної території місцевою владою, але цього не робиться. Не вирішено і питання про власність на нежилі помешкання, не зрозуміло, яким чином будуть вирішуватися конфлікти сторін, хто і як буде гарантувати права окремих членів об'єднання.

Для будинків, які потребують капітального ремонту, у місцевих бюджетах відсутні кошти для його здійснення і передачі їх на баланс ОСББ.

Запропонований Типовий договір "Про участь у витратах на утримання будинку і прибудинкової території" потребує значного доопрацювання. Районні адміністрації найчастіше намагаються перекласти обов'язки зі складання міської території на створені мешканцями багатоквартирних будинків

об'єднання, занадто розширюючи їх зону відповідальності на прибудинковій території.

У цілому по Україні станом на 01.03.2006 р. в Україні налічувалось 4362 об'єднання співвласників багатоквартирних будинків. На ринок послуг з управління житловим фондом виходять асоціації, що об'єднують декілька кондомініумів.

Демоніполізація сфери обслуговування житлового фонду передбачає залучення приватного капіталу. Приватні власники можуть бути представлені юридичними і фізичними особами, що мають у власності житловий фонд. ДЕЗи повинні йти на приватизацію або, залишаючись муніципальними, на контрактній основі вигравати право на експлуатацію житла. Хоча ринок підрядних організацій у сфері обслуговування й утримання розширюється, муніципалітети, що виступають у ролі замовників, визнаючи виконавців, зазвичай віддають перевагу комунальним підприємствам. Вкрай зношений фонд разом із регульованими державою тарифами становить головну проблему залучення приватників. Приватне обслуговування стосується в основному елітних новобудов або нових будинків. Утриматися на ринку і мати прибуток вдається тим приватникам, що контролюють вузькі сегменти ринку і по суті є монополістами. Станом на 1.03.06 р. функціонувало 333 приватних підприємства, що прийшли на зміну ЖЕКам. Таким чином, вибір ринкових відносин наявний, проте, незважаючи на прийняття численних законів, проведення реформ не справило істотного впливу на поліпшення становища в галузі.

Значною мірою на формування конкурентного середовища в теплопостачанні буде впливати становлення управлінських компаній, спроможних кваліфіковано управляти подачею теплової енергії споживачам. Управлінська компанія та її персонал повинні бути зацікавлені в якості надання послуг, економії й підвищенні енергоефективності теплопостачання. У досить значних муніципальних утвореннях доцільно формувати декілька управлінських компаній, що буде сприяти розвитку конкуренції в цій сфері діяльності.

Повноваження такої компанії, її роль в управлінні фінансовими потоками, в організації експлуатації комунікацій, обслуговування житлового фонду мають бути чітко визначені на законодавчому рівні. Управлінській компанії має бути передано ряд функцій, зокрема такі:

- інвентаризація теплового господарства, визначення теплового балансу;
- оцінювання тепловтрат за всіма теплоджерелами, незалежно від їх відомчої належності, розробка інвестиційної програми зменшення тепловтрат;

- розробка критеріїв якості, надійності теплопостачання, методів контролю, стимулювання зниження витрат; вибір теплоджерела і висновки договорів на купівлю теплової енергії необхідної кількості, якості, надійності теплопостачання;
- забезпечення системи контролю за якістю наданих послуг і оплати за фактичне теплоспоживання;
- забезпечення та підтримка в належному стані прийнятої від власника в управління системи теплопостачання;
- диспетчерське управління системою;
- налагодження гідравлічних режимів теплових мереж;
- розподіл фінансових засобів між підприємствами-теплопостачальниками, тепловими мережами окремо за виробітку теплової енергії, окремо – за утримання теплових мереж (можливо, окремо – за облік теплової енергії);
- розробка програми реформування системи, перспективне планування забезпечення ефективності теплопостачання з урахуванням поступового переходу існуючого житлового фонду на поквартирне теплозабезпечення, промислових, суспільних споживачів – на автономне теплопостачання;
- організація процедури відкритих тендерів, у тому числі через Інтернет, на виконання підрядних робіт, урахування при проведенні тендерів не тільки термінів і вартості виконання робіт, але й чинної системи якості на підприємстві;
- аналіз системи управління;
- створення та підтримка електронної моделі системи теплопостачання міста, наявність якої дасть змогу вибрати оптимальний варіант на основі системного підходу до розвитку теплопостачання;
- організація фінансово-технічного контролю за роботою підприємств, що постачають теплову енергію.

Розвиток конкуренції у сфері надання послуг теплопостачання тісно пов'язаний із залученням на конкурсній основі якомога більшої кількості суб'єктів підприємництва різних форм власності, насамперед, малих підприємств. Найбільш типовими у сфері теплопостачання є послуги, пов'язані з наданням альтернативних технологій теплозабезпечення: електроопалення, газового, сонячного, теплонасосного, з ремонтом інженерного устаткування, очищенням мереж, безтраншейним прокладанням трубопроводів, установкою і сервісним обслуговуванням устаткування поквартирного теплозабезпечення, систем регулювання й обліку, включаючи зняття показань і розрахунок поквартирного споживання теплової енергії за показаннями загальнобудинкових та індивідуальних приладів обліку, обслугову-

ванням систем вентиляції і кондиціювання повітря тощо.

З метою активізації створення ОСББ необхідно розробити комплексну програму щодо переходу житла на самоврядування і самофінансування, передбачити в бюджеті міста кошти на проведення капітальних ремонтів, установку приладів обліку в багатоквартирних будинках за умови створення в них ОСББ.

Необхідно утворити структуру, відповідальну за створення інститутів самоврядування населення, здатну юридично захистити інтереси споживача послуг, ефективно управляти системою самоврядування житловими будинками. Законодавчо має бути уведена відповідальність керівників інститутів управління житловим фондом за неналежне утримання житла.

Велике значення в розвитку конкуренції у сфері теплопостачання має реформа оплати комунальних послуг. З огляду на соціальне значення цієї сфери, регулювання тарифів і доведення їх до економічно обґрунтованих, держава лишає за собою. Нерозвинутість конкурентних відносин у теплопостачанні сприяє використанню тільки витратного методу при формуванні тарифів, виходячи з фактичного (часто економічно нерационального) рівня витрат, тоді як розрахунок тарифів на підставі реального техніко-економічного обґрунтування займає другорядне місце. Необхідно прийняти ряд нормативних документів, спрямованих на нормалізацію тарифів у сфері теплопостачання, скорочення непродуктивних витрат, погашення заборгованості.

Становлення конкурентного середовища в теплопостачанні передбачає виробіток механізмів фінансування і кредитування галузі, зміни напряму скерування бюджетних фінансових засобів, чітке розмежування

повноважень центру і регіональної влади. Без фінансової підтримки галузь приречена і навіть 100% платежі населення не здатні її реанімувати.

Ринкові умови функціонування галузі передбачають створення механізму мотивації виробників і споживачів до економії та підвищення ефективності енергоспоживання. У більшості випадків принципи стимулювання робітників підприємств локальних природних монополій не пов'язані з розумною економією енергоресурсів, ефективністю роботи підприємств. Множина програм зі зростання енергоефективності, лімітування, підвищення відповідальності з набагато більшим ефектом можна замінити на мотивацію до енергозбереження суб'єктів теплопостачання і теплоспоживання з підвищення енергоефективності ПЕР.

#### IV. Висновки

Таким чином, існує багато проблем, що перешкоджають становленню конкурентного середовища на ринку теплової енергії. Реалізація наданих пропозицій буде сприяти формуванню конкурентних відносин на ринку теплової енергії, що є однією з головних умов ефективного, надійного забезпечення теплоспоживачів тепловою енергією необхідної якості.

#### Література

1. Сахно Р.В. Необхідна нормативно-правова база / Р.В. Сахно // Міське господарство України. – 2004. – № 3. – С. 12.
2. Постанова Кабінет Міністрів України "Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення" від 30.12.1997 р. № 1497.
3. Закон України "Про житлово-комунальні послуги" // Міське господарство України. – 2004. – № 3. – С. 19–27.

УДК 338.824.5

## ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ

**Макаренко П.М.**

доктор економічних наук, професор  
Дніпропетровський державний аграрний університет

#### Annotation

At the article it is investigational problem of the modern state and level of development of financial institutes which work in an agrarian sphere, certain role and functions of the state in providing of development of mutual relations of agrarian producers with subjects insurance and credits services. Suggestions are devel-

oped in relation to development of state support of agrarian sector of Ukraine.

#### Анотація

У статті досліджено проблеми сучасного стану та рівня розвитку фінансових інституцій, які працюють в аграрній сфері, визначено роль та функції держави у забезпеченні розвитку відносин сільгосптоваровиробників та суб'єктів страхових і кредитних пос-

луг. Розроблено пропозиції щодо розвитку інституційної системи державної підтримки аграрного сектора України.

### Ключові слова

Державне управління, сільське господарство, інституційна система, реформування, кредитування.

### I. Вступ

Сьогодні стан вітчизняного аграрного сектора далекий від стабілізації. Дотації і компенсації мають скоріше символічний характер, не забезпечуючи його нормальне функціонування. За рахунок високого рівня монополізації постачальників засобів виробництва і сфери збуту продукції критично загострилися між- і внутрішньогалузеві диспропорції, через що відбувається посилення цінового диспаритету, відчувається гострий дефіцит фінансових ресурсів, а банківський кредит через непомірну величину відсотків не став для сільських товаровиробників основним джерелом покриття нестачі оборотних коштів.

Наявний низький рівень прибутковості галузі призвів до неможливості ведення більшістю підприємств не лише розширеного, але й простого відтворення.

Наявні сьогодні суперечності ринок подолати практично не може, оскільки в аграрній сфері обмежені його можливості із саморегулювання, тим паче, що в Україні АПК завжди був дотаційним і тому зараз необхідність його державного регулювання ні в кого викликає сумнівів.

Існуючий на сьогодні порядок вирішення цієї проблеми є суб'єктивним і вкрай неефективним. При цьому мова має йти не стільки про обсяги й терміни виділення коштів, скільки про створення цілісної системи й механізму здійснення державної аграрної політики, що включають державне втручання по лінії залучення ресурсів в аграрний сектор.

### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити сучасний стан та розробити пропозиції щодо розвитку інституційної системи державної підтримки аграрного сектора України.

### III. Результати

Сьогодні в Україні склалася ситуація, коли для кредиторів взаємодія із сільськогосподарськими підприємствами пов'язана зі значним ризиком, що зумовлено значною залежністю аграрного виробництва від природних умов, крайньою нестійкістю цін на сільськогосподарську продукцію й економічною слабкістю більшості господарств.

Основна маса позик в Україні видається під забезпечення, що досягається за рахунок застави майна, вартість якого, як правило, перевищує одержуваний кредит.

Зазвичай забезпеченням для сільськогосподарського підприємства є урожай (як зібраний, так і на полі: у цьому випадку кредит видається не більше ніж на термін природної вегетації культури під заставу контракту і

страхового поліса). Як застава за короткостроковими позиками, як правило, використовуються товари, що мають порівняно стійку ціну (з урахуванням чинника збереження при низькій технічній оснащеності галузі найбільш виграють зернові культури).

За визначенням І. Сафонова, “державні заставні операції з сільськогосподарською продукцією є не тільки оптимальною формою кредитування на пільгових умовах, але й формою її збуту” [4, с. 78–79]. У СРСР практикувалося доведення до колгоспів і радгоспів контрольних цифр із закупівлі продукції, які визначалися, виходячи з нормативів, що враховували економічну оцінку землі, забезпеченість виробничими ресурсами. Сьогодні господарства можуть вдаватися до таких операцій у разі потреби при несприятливому з їх погляду стані ринку. Державні заставні операції забезпечуються і підтримуються в таких формах:

- пряме бюджетне фінансування (зокрема безвідсоткові позики);
- виділення зворотних коштів відповідно до пільгового порядку;
- виділення бюджетних асигнувань або кредитів безпосереднім заставодержателям для компенсації витрат зі зберігання й обробки сільгосппродукції.

Як свідчить вищезазначене, цей тип операцій має безпосередній стосунок до пільгового кредитування сільського господарства.

Здійснення державних заставних операцій є також способом регулювання ринку: при його несприятливій кон'юктурі держава збільшує обсяг закупівель, що вилучає частину продукції з ринку, тим самим стабілізуючи ціни і полегшуючи реалізацію решти продукції. При різкому підвищенні цін і загостренні дефіцитності ринку держава зменшує обсяги операцій і здійснює за необхідності товарні інтервенції за регульованою ціною.

Товарні інтервенції дають можливість, таким чином, підтримувати умови нормальної конкуренції і компенсувати недостатню розвинутість інфраструктури не перешкоджаючи ринковій діяльності.

Для держави такі операції є вигідними, оскільки кредити забезпечуються ліквідними ресурсами. Регулює загальні правові й економічні принципи розміщення і виконання державних договорів Закон України “Про державний матеріальний резерв” від 24.01.97 р. № 51/97-ВР. При цьому гарантується авансова оплата не менше ніж 50% від вартості обсягу поставки, а з продукції тваринництва – виплата дотацій з відповідного бюджету, що забезпечують рентабельність її виробництва.

У разі невиконання договірних зобов'язань винна сторона сплачує неустойку – 50% від вартості продукції, що недопоставлена. За

невчасну оплату продукції й авансування покупці сплачують пеню у розмірі 2% від неоплаченої суми за кожен день прострочення платежу, а при простроченні більше ніж 30 днів – 3% (стягнення здійснюється у безакцептному порядку). Ми вважаємо, що всі проблеми, які виникають при здійсненні державних закупівель, тут вирішені *de iure*, але виникають щоразу *de facto* – при недостатності коштів у відповідних бюджетах.

З темою державних заставних операцій тісно пов'язане поняття договору контракти, достатньо глибока розробка положень якого здійснена А.Г. Кондіриним. Він відзначає, що принципово новим є те, що контракти характеризується не як самостійний договір, а як один з організаційних різновидів договору купівлі-продажу з втратою планового характеру і обов'язкової допомоги контрагента у виробництві сільгосппродукції [2]. Слід вказати на це, як на явний недолік: часто господарства потребують допомоги заготівника в організації виробництва, транспортуванні продукції (цілком можливо, на нашу думку, у конкретних договорах передбачити такі обов'язки заготівників-державних агентів).

Виробник, що не виконав зобов'язання або що виконав його неналежним чином, несе відповідальність тільки за наявності його вини (ст. 571 ЦК): такий підхід діє на користь сільських товаровиробників як найбільш слабкої сторони договору [5, с. 51].

Проте невчасність розрахунків є головною причиною небажання господарств поставляти продукцію за державними контрактами, незважаючи на вищі ціни [4, с. 8].

Ми також підкреслюємо, що заставні операції потребують незрівняно більше коштів держави, ніж пільгове кредитування, і найближчим часом навряд чи масово здійснюватимуться.

У систему економічного стимулювання входить страхування, що розглядається нами як один з реальних чинників зниження ризиків структур, що взаємодіють з аграрним сектором. Підстраховування ризиків, у першу чергу, пов'язаних з невиконанням або неналежним виконанням цивільно-правових договорів, має особливе значення в сільському господарстві. Згідно зі світовою практикою, описуваний нами ризик належить до категорії страхових ризиків (*insurable risk*), тобто тих, що піддаються досить точному опису, з можливістю розрахунку його ймовірності [1]. Пошуки заходів із запобігання настанню збитків привели до значного поширення системи, що називається "управління ризиком", до якої зараховують його оцінку, а також превентивні заходи.

Розглядаючи питання державного регулювання економічних процесів, не можна не торкнутися проблеми зниження ризиків структур, що кореспондують з аграрним се-

ктором по лінії кредитування, бо на сьогодні ризик цей у чистому вигляді надмірно великий, що не дає можливості реально сподіватися на участь у цьому процесі комерційних установ. Щоб підсилити зацікавленість останніх, необхідне надання додаткових гарантій, зокрема частково за рахунок бюджетних коштів.

Одним із способів захисту від ризику, що виникає (зменшення, усунення), є страхування кредитів, яке виникло як специфічний вид діяльності в міжнародній практиці у XIX ст. і набуло сучасної форми тільки після Другої світової війни. За характеристикою об'єкта воно належить до страхування ризиків відповідальності. Звертаємо увагу на те, що після виплати страхового відшкодування до страховика переходять у межах збитку, якого він зазнав, усі права кредитора до страхувальника у порядку регресу (що має слугувати позитивним зв'язком з його бажанням здійснення цього виду страхування).

Межа відповідальності страховика може становити 50–90% сум непогашеного кредиту і відсотків по ньому. У СРСР тарифна ставка становила 1,8%–3,5% від страхової суми (при термінах кредитування, відповідно, від 1 до 12 і більше місяців), що загалом відповідає світовим стандартам. Виходячи з рівня ризику, у кожному конкретному випадку ставки могли бути знижені (збільшені) шляхом застосування коефіцієнтів (від 0,2 до 1,0 або від 1,0 до 5,01) [3].

В Україні проблема страхування кредитів полягає в тому, що комерційні банки не можуть використовувати його без побоювань, оскільки відсутність ефективного страхового аудиту і широкого висвітлення у пресі балансів страхових товариств ставить під сумнів їх платоспроможність. Не на останньому місці стоїть тут і вплив складності українського арбітражного процесу.

Окремим питанням при гарантіях кредиторів є проблема страхування інвестицій. При аналізі ризику будь-якого з учасників проекту використовуються критерії, запропоновані відомим американським експертом Б. Берлімером:

- втрати від ризику незалежні один від одного;
- втрати за одним напрямом "портфеля ризиків" не обов'язково передбачають втрати за іншим (за винятком форс-мажорних обставин);
- максимальний збиток не повинен перевищувати можливостей учасника.

Складність ситуації в сільському господарстві полягає в тривалості інвестиційних процесів і непередбачуваності природних явищ. Як об'єкт, відносно якого повинні бути надані гарантії, інвестиції є сукупністю різних майнових інтересів, а отже, необхідний захист від різних за характером і дією ризиків. Інвестиції,

здійснені в основні або оборотні засоби, мають бути захищені, перш за все, від їх фактичної втрати або завдання збитку, тобто набору ризиків, які індивідуально або в сукупності традиційно кваліфікують як страхові.

Як додаткову гарантію страховику в аграрному секторі ми можемо визначити одночасне укладення договору застави майна позичальника з договором страхування кредиту (хоча за умовами ЦК цього не вимагається).

Сільським товаровиробникам непосильно регулярно сплачувати великі суми страхових платежів. Тому доцільно, щоб четверту частину страхових платежів за них сплачувала держава. Необхідно враховувати і психологічні особливості мотиваційного процесу керівників господарств, які вважають витрати на страхування зайвими (причому не завжди безпідставно).

Вищеописаний вид страхування ефективний для банків, проте через значні ризики на нього погоджуються не всі страхові організації. Тому можливий варіант, коли банк обмежує свій ризик лише узяттям під заставу майна позичальника, яке, у свою чергу, страхується (мають на увазі і можливі майбутні втрати – майбутній урожай); термін дії страхового поліса має перевищувати термін дії кредитного договору не менше ніж на 5–10 днів.

При страхуванні врожаю необхідною умовою є дотримання господарствами основних агротехнічних вимог. Основними принципами цього виду страхування є тісний зв'язок з результатами діяльності господарства (розмір страхового забезпечення залежить від рівня врожайності) і його універсальність, тобто охоплення практично всіх видів стихійних лих.

Визначення збитку передбачає порівняння врожаю поточного року з середнім урожаєм, який господарство одержувало в попередні роки (з базовим показником). Можливе використання очікуваного (нормативного) врожаю, який був би одержаний за відсутності страхової події.

Принципова особливість страхування тварин полягає в тому, що відшкодування збитку пов'язане лише з загибеллю, тоді як за іншими видами майнового страхування поширеним є відшкодування втрат, викликаних частковим пошкодженням матеріальних об'єктів. Основний принцип – раціональне розмежування обсягу відповідальності.

Переходячи безпосередньо до питання державного регулювання економіки при здійсненні страхування, зазначимо, що формально в сільськогосподарській сфері Закон України "Про державну підтримку сільськогосподарства України" передбачає державне регулювання страхування.

До 1992 р. централізований фонд формувався на основі обов'язкового страхування, перерахування до нього включалися до собі-

вартості продукції. З переходом на ринкові умови господарювання обов'язкове страхування було замінено добровільним, але для багатьох господарств це сьогодні є непосильними витратами. Тому можливим є створення державно-комерційного фонду, за допомогою діяльності якого можна забезпечувати державну підтримку страхування, укласти та реалізовувати генеральні угоди з надійними страховиками. Цей фонд доцільно формувати за рахунок централізованих ресурсів держави (70–80%) і коштів господарств (20–30%).

Також потребує перегляду і політика формування комерційних страхових тарифів: їх необхідно диференціювати за різними природно-економічними зонами з урахуванням об'єктивних умов господарювання [6].

Щоб підвищити зацікавленість роботи на аграрному ринку, необхідно створити страховикам умови, за яких вони мали б об'єктивну інформацію про нормативну та фактичну продуктивність рослинництва й тваринництва кожного застрахованого господарства, точну величину збитку, якого він зазнав.

Уряд України може диференціювати розміри страхових внесків за окремими культурами і регіонами. З метою забезпечення стійкості такого страхування доцільно створити державний резерв, який має формуватися за рахунок відрахувань у розмірі 5% від загальної суми внесків, що надійшли за договором страхування сільськогосподарських культур.

При розгляді ефективності державної підтримки страхування в аграрному секторі слід зазначити, що мета економічної безпеки сьогодні тут не може бути досягнута, зважаючи на недостатність коштів у державному бюджеті.

Кажучи про перспективи страхування в аграрному секторі як зниження ризиків кредиторів, необхідно відзначити, що його розвиток буде прямо пропорційний до дії вищезазначених державних гарантій. Іншими словами, для припливу капіталу в галузь на державному рівні необхідне зміщення акценту зі страхування врожаю і тварин на страхування кредитних ризиків, оскільки від цього безпосередньо залежить можливості пільгового кредитування підприємств галузі.

#### IV. Висновки

Інституційна система державної підтримки сільськогосподарства в умовах ринкової економіки перебуває в Україні на початковому етапі становлення, її перспективи залежать від цілого ряду чинників і, в першу чергу, від стабілізації економіки. Досвід показує, що прагнення держави безпосередньо брати участь у процесі надання позик часто приводить до негативних результатів: більш доцільним є надання гарантій і субсидій структурам, що намагаються працювати на цьому ринку. Саме так держава, з одного боку, змогла б зняти з себе тягар неефекти-



вного субсидування цієї сфери економіки, а з іншого, – підтримати ініціативи інститутів агробізнесу і недержавних комерційних структур, у тому числі й банківської системи.

#### Література

1. Комарова І.В. Ризикованість сільськогосподарського виробництва як передумова необхідності державної підтримки аграрного сектора / І.В. Комарова // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємство. – 2008. – № 2. – С. 81–89.
2. Кондиріна А.Г. Форми і методи державного регулювання кон'юнктури споживчого ринку / А.Г. Кондиріна // Формування ринкових відносин в Україні: зб. наук. праць. – 1998. – Вып. 9. – С. 49–52.
3. Матвієнко Г.А. Інституційні основи розвитку аграрного страхування на регіональному та державному рівнях в Україні / Г.А. Матвієнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2008. – № 18. – С. 46–48.
4. Сафонов І. Державна заставна закупівля зерна – важливий захід підтримки аграрних товаровиробників / І. Сафонов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 77–81.
5. Сафонов І. Удосконалення правового регулювання цін і ціноутворення – важливий засіб державної підтримки аграрних товаровиробників / І. Сафонов // Право України: юридичний журнал. – 2005. – № 9. – С. 50–53.
6. Шаповал П. Державне управління розвитком страхових послуг у сільськогосподарському виробництві регіону / П. Шаповал // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – 2004. – № 2. – С. 166–174.

УДК 351.84

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

**Меленюк В.О.**

старший викладач

Енергодарський інститут державного та муніципального управління  
ім. Р.Г. Хеноха Класичного приватного університету

#### Annotation

The author explores the mechanism of social security mechanism, reformation of social defence of population, public regional social policy, organizationally-economic model of functional concordance and system cooperation of social development and social defence, mechanisms of perfection of relations of socially-labours and realization of strategy of overcoming poverty in the article.

#### Анотація

У статті автор досліджує механізм системи соціального страхування, реформування соціального захисту населення, державну регіональну соціальну політику, організаційно-економічну модель функціонального узгодження та системної взаємодії соціального розвитку і соціального захисту, механізми вдосконалення соціально-трудо-вих відносин та реалізації стратегії подолання бідності.

#### Ключові слова

Система, соціальний розвиток, концепція, соціальне забезпечення, населення, регіональна політика, органи регіонального управління.

#### I. Вступ

Аналіз соціально-економічних процесів, що тривають в Україні та за кордоном, доводить необхідність законодавчих та організаційних заходів із соціального захисту та підтримки населення. Тому перехід до рин-

кової економіки неможливий без створення надійної системи соціального захисту населення, яка була б здатна нейтралізувати такі негативні процеси, як абсолютні та відносні зниження життєвого рівня окремих прошарків населення, посилення майнового та соціального розшарування населення, виникнення безробіття у великих масштабах тощо. Саме тому серед комплексу проблем, які постали перед Україною, державне забезпечення соціального захисту населення набуває пріоритетного значення.

#### II. Постановка завдання

Мета статті – розробити пропозиції щодо вдосконалення системи соціального розвитку України.

#### III. Результати

Різні фундаментальні підходи, а також особливості соціальної політики української держави досліджувались та розроблялись багатьма вітчизняними вченими. Серед них: В.Я. Бідак, В.І. Гайдучий, Л.Я. Гончарук, Е.М. Лібанова, О.М. Палій та В.А. Скуратівський, А.О. Сіленко, С. Сіденко та ін.

Особливу увагу вивченню механізмів активізації соціальної політики на державному рівні приділяють такі відомі вітчизняні науковці, як А.І. Амоша, Н.П. Борецька, С.Й. Вовканич, Т.А. Заєць, А.С. Крупнік, В.О. Мандибур, В.М. Новиков, О.Ф. Новікова, У.Я. Садова, Л.К. Семів, П.І. Шевчук. Окремі аспекти проблеми з точки зору державного управління

розглядали А.О. Дегтяр, Д.В. Карамішев, В.В. Нікітін, Г.С. Одинцова та ін.

Такі принципи положення, як основи соціального захисту; форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості; шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки, закріплені в Конституції нашої держави [5]. Отже, основні напрями державної політики соціального захисту повинні спиратись на багатовекторність задоволення потреб суспільства шляхом підвищення ролі його трудового доходу, захисту населення від зростання цін, гарантованого забезпечення прожиткового мінімуму, реалізації заходів щодо недопущення зростання безробіття, збільшення підтримки соціально незабезпечених категорій громадян, індексації заробітної плати, впровадження механізмів субвенцій.

Аналізуючи науковий доробок сучасних українських вчених-економістів з цієї проблеми, ми звертали увагу на дослідження В.Я. Бідака, який вважає, що основні нормативні акти, що регулюють відносини соціального забезпечення в Україні, а також обсяг пільг для окремих категорій населення можна згрупувати таким чином: загальне законодавство, що, крім Конституції, включає Концепцію соціального забезпечення населення України, Основні напрями соціальної політики на період до 2004 р., Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії"; ряд законів, які можуть бути об'єднані під рубрикою організаційно-правових основ соціального страхування в Україні; група законів, що регулюють пенсійне забезпечення; система допомоги, діє згідно із законодавством України; закони, постанови, рішення, положення про соціальний захист різних категорій громадян [1, с. 134].

Таким чином, соціальний захист являє собою систему державного гарантування прав людини на матеріальне забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, у старості та в інших випадках, які передбачені законодавством; систему розподільчих відносин, у процесі яких за рахунок частини національного доходу утворюються та використовуються суспільні фонди грошових засобів для матеріального забезпечення та обслуговування окремих категорій громадян.

Слід зазначити, що сьогодні система соціального захисту населення в Україні перебуває на стадії становлення та розвитку, тривають пошуки її оптимальної структури, основних функцій, провідних напрямів діяльності на різних рівнях. Призначення цієї роботи полягає в тому, щоб за допомогою нормативно-правових актів, економічних, фінансових, соціально-психологічних, організаційно-технічних засобів і важелів здійснювати підтримку і допомогу со-

ціально-вразливим верствам населення чи окремим громадянам.

Окрім законодавчої бази, скерованої на вирішення соціально-трудова відносин і соціального забезпечення, на підвищення життєвого рівня населення і рівня його захищеності скерована загальнодержавна та місцева бюджетна політика та політика самоврядування. Таким чином, держава шляхом створення законодавчого простору виконує функцію правового гаранта у сфері соціального захисту людини, ядром якого є соціальне забезпечення з його пріоритетними конкретними формами реалізації:

- матеріальне забезпечення шляхом соціального страхування на випадок безробіття, тимчасової або постійної непрацездатності;
- соціальна допомога непрацездатним і малозабезпеченим громадянам;
- підтримання рівня життя в умовах зростання споживчих цін;
- компенсації, пільги громадянам, які постраждали від техногенно-екологічних та природних катастроф.

В основу цих пріоритетів покладено механізм системи соціального страхування, яка об'єднує самостійні види обов'язкового соціального страхування:

- 1) страхування на випадок безробіття;
- 2) медичне страхування;
- 3) страхування від нещасного випадку на виробництві;
- 4) пенсійне страхування.

Метою теперішнього етапу реформування соціального захисту населення є перетворення системи повного державного забезпечення в систему "створення можливостей", тобто залучення ринкових механізмів суспільного перерозподілу шляхом зміцнення позицій середнього класу як найбільш активного внутрішнього економічного інвестора соціальної сфери. Необхідною є нова система соціального страхування і запровадження інституту контрольованої адресної допомоги найбільш вразливим і збіднілим категоріям людей.

Разом з тим першочерговим завданням є також реформування оплати праці, встановлення державного стимулювання зростання заробітної плати. Це має відобразитись у прийнятті Соціального кодексу України, по-перше, як єдиного галузевого кодифікованого нормативно-правового акта, а по-друге, як регулятора трудових і страхових відносин суб'єктів ринку праці та сприятиме посиленню соціальних гарантій.

Принцип обов'язковості соціального страхування поширюється на всіх працюючих за наймом, тоді як особи, зайняті підприємницькою чи творчою діяльністю, можуть обирати або обов'язкові, або ж добровільні форми страхових внесків. Поряд із загальнодержав-

ними законодавчими механізмами соціального захисту у формах соціального забезпечення активну роль відіграє регіональна соціальна політика як складова загальнодержавної.

В Указі Президента України "Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року" визначені складові державної регіональної соціальної політики, а саме:

- запровадження механізмів стимулювання соціального й економічного розвитку депресивних регіонів;
- передача регіонам значної частини управлінських функцій щодо розв'язання проблем соціальної політики, економічного та науково-технічного розвитку, а також розвитку духовної сфери;
- запровадження єдиних мінімальних соціальних стандартів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів;
- удосконалення формування стратегії регіональної соціальної політики за результатами соціального моніторингу, соціальних прогнозів і соціальних програм;
- удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази територіального управління соціальним розвитком регіонів;
- забезпечення вирівнювання соціальних рівнів регіонів шляхом поєднання регіональних програм та цільових державних програм підтримки конкретних регіонів;
- забезпечення ефективного розвитку продуктивних сил на регіональному рівні;
- сприяння формуванню адекватної та ефективної структури соціального управління на регіональному рівні [8].

Саме тому загальними напрямками соціальної регіональної політики є здійснення контролю за структурними зрушеннями в економіці регіону, забезпечення його життєдіяльності та підтримки відповідного рівня життя населення, проведення постійної соціальної експертизи стану та розвитку регіону, розроблення соціальних прогнозів для виваженого їх використання при прийнятті управлінських рішень на регіональному рівні [2, с. 17].

Таким чином, регіональна соціальна політика є певною системою заходів, що спрямовує реалізацію загальнодержавних інтересів і можливостей у сфері соціальних проблем на місцевий рівень, а також забезпечує реалізацію внутрішніх регіональних інтересів. Виходячи зі своєї мети, регіональна політика покликана забезпечувати раціональне використання ресурсного потенціалу регіону і на цих засадах вирішувати соціальні проблеми місцевого населення, дотримуючись балансу інтересів і держави, і регіонів. Принцип надання та фінансування державою мінімальних соціальних гарантій усьому населенню країни і одночасне сприяння задоволенню не тільки мінімальних

потреб людей за рахунок засобів адміністративно-територіальних одиниць найбільшою мірою відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку.

На місцевому рівні, зокрема, можна досить плідно вирішувати питання додаткових форм захисту і соціальних гарантій, а в ринкових умовах через стимулювання самозайнятості, у першу чергу підприємницької діяльності, і з залученням приватного інвестування в малий бізнес доцільно посилено розгортати соціальну інфраструктуру та наповнювати місцеві бюджети.

Основним напрямом зовнішньої політики України є її орієнтація на Європу, проте дуже рідко намагаємося зрозуміти, які ж процеси відбуваються в розвинутих європейських країнах. Відтак нагадаємо, що європейські держави все більше відходять від політики урядового патерналізму, відходять саме шляхом розвитку регіонів, посилення позицій регіонального та місцевого самоврядування, солідарної співпраці з центром. Конкурентність регіонів, що спирається на "економіку знань", — ось головна суть подальшого розвитку європейської регіональної політики. При цьому Європейський Союз зобов'язується надавати кожній людині, незалежно від місця її проживання, певний рівень соціальних гарантій і нести за це відповідальність.

Державне регулювання розвитку регіонів охоплює комплекс напрямів, основними з яких є: економічний, зокрема фінансово-бюджетний; соціальний; демографічний; екологічний; поселенський. Пріоритетним напрямом регіональної політики держави і місцевих органів самоврядування є економічний. Мова йде насамперед про ефективний розвиток реального сектора економіки. Важливість розвитку цього напрямку полягає, у першу чергу, в тому, що він передбачає найбільш ефективне залучення ресурсного потенціалу, сприяє створенню робочих місць, підвищенню й оптимізації зайнятості населення, обмеженню безробіття, зростанню доходів населення шляхом раціонального розміщення продуктивних сил, використанню переваг територіального поділу праці та економічного кооперування виробництва, розвитку міжрегіональних економічних зв'язків [4, с. 251].

На особливу увагу, на нашу думку, заслуговують положення, пов'язані зі складовими цієї політики. Важливою складовою регіональної соціальної політики є її демографічний аспект, відповідно до якого стимулювання якісних змін соціально-демографічної структури населення сприятиме зміцненню стану людського потенціалу. Іншою важливою складовою регіональної політики є її екологічний напрям, що передбачає регулювання природо-господарської збалансованості та створення

сприятливих умов у цілому для життєдіяльності населення. При цьому індикаторами якості екогосподарських систем виступають передовсім стан здоров'я людини та якість усіх елементів довкілля, що їх фіксує статистика [3, с. 175].

Складовою регіональної політики є також поселенський та науково-технічний напрями, що передбачають раціональну систему розселення, сприяння розвитку селищ та малих міст, запобігання негативному впливу розростання некерованої урбанізації, розвиток науково-технічної та міжрегіональної інфраструктури (транспорт, зв'яз, сучасних інформаційних та комунікативних систем) тощо.

Незважаючи на те, що регіональна політика є відносно самостійною складовою структури загальнодержавної, у своїй соціальній частині вона ще й зараз значною мірою підпорядкована центру, що суттєво обмежує вирішення нагальних місцевих завдань в означеній сфері. Виникає необхідність максимально наблизити вирішення проблем, які стосуються розвитку соціальної інфраструктури регіону. Соціальна інфраструктура – це матеріальна основа виробництва соціальних послуг, більшість з яких є змішано-суспільними благами, які мають велике значення як для конкретної особи, так і для суспільства в цілому [6, с. 112].

Тому надання органам місцевого самоврядування більших економічно-фінансових повноважень сприятиме вдосконаленню форм та методів взаємодії органів регіонального управління й місцевого самоврядування у вирішенні проблем зайнятості населення, безробіття, соціального захисту та соціального забезпечення.

Досвід розвинутих країн доводить, що принцип делегування повноважень кожному рівню територіального управління і закріплення за ним основних джерел фінансового забезпечення – найбільш ефективний шлях місцевого соціально-економічного розвитку. Механізм множинності податків, що реалізований у зарубіжній практиці розмежування фінансово-податкових відносин між центральними та місцевими органами влади, створює реальну основу для стабільного функціонування всіх галузей соціальної сфери і невикробничого сектора [7, с. 88].

Виходячи з теоретичних позицій пріоритетності соціальної політики регіонального рівня і визначених концептуальних положень державної політики, В.Я. Бідак обґрунтував і запропонував організаційно-економічну модель функціонального узгодження та системної взаємодії соціального розвитку та соціального захисту [1].

На нашу думку, модульна структура моделі передбачає декілька ієрархічних рівнів

її складових, що виконують функції прямого й опосередкованого впливу на соціальний розвиток і соціальний захист через механізми правового, фінансового, інформаційного та організаційно-програмного забезпечення. До макrorівня загальнодержавної економічної та структурної політики вбудовується загальнодержавна соціальна політика як передумова і наслідок ефективності цільової орієнтації першої.

Не менш значущими за впливом на соціальні процеси є напрями, що стосуються: по-перше, цінової політики, а саме лібералізації цін і обмеження їх регулювання; по-друге, податкової політики, яка має здійснювати позитивний вплив на формування доходів підприємств та населення шляхом обмеження фіскального тиску, сприяти підприємству та становленню середнього класу, регіональному розвитку та подоланню територіальної депресивності, тощо; по-третє, грошово-кредитної, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, а також енергозбереження, розвитку соціальної інфраструктури і, особливо, такого важливого напрямку, як бюджетна політика.

Разом з тим головним джерелом вирішення майже всіх аспектів соціальних проблем є розвиток вітчизняного виробництва, особливо тих видів економічної діяльності, що скеровані безпосередньо на споживчий ринок та соціальні послуги.

Всі наведені укрупнені напрями державної макроекономічної політики інтегруються через соціальний ефект. Звідси питання про їх соціальні результати є одним з найбільш складних в об'єктивному оцінюванні цих напрямів, оскільки соціальні індикатори відображають взаємодію макро-, мезо- і мікрорівнів економіки та загалом соціально-економічної політики. До того ж попередні досягнення у вирішенні соціальних питань за цей час були багато в чому втрачені. Це пояснюється тим, що соціальна політика практично не була вбудована в загальні ринкові трансформаційні процеси. Локальні соціальні рішення при одночасному перерозподілі державної власності супроводжувались розшаруванням населення, зростанням бідності і безробіття. З урахуванням цієї ситуації в запропонованій моделі взаємозв'язку соціального розвитку та соціального захисту зроблена спроба цілісного подання сукупності відносин соціально-орієнтованої ринкової економіки, де домінуючу роль мають відігравати функції держави в організації життя суспільства.

Другий рівень поданої моделі наповнюють модулі, що охоплюють напрями реалізації загальнодержавної соціальної політики. До таких напрямів пропонується зарахувати: забезпечення розвитку народонаселення, удосконалення соціально-трудових відносин та реалізацію стратегії подолання бідності, реформування системи соціально-

го забезпечення, захист громадян як споживачів, сприяння розвитку гуманітарної сфери, регіональну соціальну політику.

Механізмами вдосконалення соціально-трудових відносин та реалізації стратегії подолання бідності виступають такі: розвиток ринку праці; регулювання зайнятості; обмеження безробіття; регулювання бази робочих місць; політика щодо доходів населення та вдосконалення оплати праці; охорона праці та безпечна життєдіяльність; захист трудових прав громадян; розвиток соціального партнерства; запобігання падінню рівня життя та стимулювання його зростання й підвищення якості.

Реформування системи соціального забезпечення здійснюється шляхом таких заходів та механізмів: реформування системи соціального страхування, сфери пенсійного забезпечення, системи соціальної допомоги, системи соціального обслуговування; розвиток адресної допомоги; удосконалення системи соціального захисту інвалідів, ветеранів війни та праці; соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та інших надзвичайних ситуацій; соціальна підтримка громадян, звільнених у запас або відставку з військової служби, служби в органах внутрішніх справ, установ пенітенціарної системи, та членів їх сімей.

Чинники регіональної соціальної політики мають широкий і деталізований аспект охоплення і здійснюють свій глибинний прояв через такі механізми самоврядування і визначеної адресності: стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних регіонів; розширення управлінських функцій у вирішенні проблем соціального, економічного та науково-технічного розвитку, духовної сфери; запровадження єдиних мінімальних соціальних стандартів та прожиткових нормативів; соціальний моніторинг, прогнози, програми; забезпечення законодавчої бази управління соціальним розвитком; вирівнювання соціальних рівнів регіонів шляхом поєднання регіональних та цільових державних програм; ефективний розвиток продуктивних сил на регіональному рівні; формування ефективної структури соціального управління; регіональну бюджетну політику; сприяння розвитку підприємництва та формування місцевого середнього класу; створення вільних економічних зон і територій спеціального розвитку; розробку регіональних програм подолання бідності.

Таким чином, перелічені напрями, спираючись на правове, фінансове, інформаційне та організаційно-програмне забезпечення, формують вектори та конкретне наповнення політики соціального розвитку й соціального захисту [1, с. 140–146].

Завершуючи розгляд цієї проблеми, слід констатувати, що становлення та розвиток ри-

нкових відносин, а також світовий досвід розбудови національних систем соціального захисту підводить нас до необхідності переосмислити реальний стан речей у цій галузі. Зокрема, моделі соціально-захисної політики та механізми соціального захисту населення в Україні ще довго доведеться виробляти з урахуванням негативних проявів і суперечностей, пов'язаних з тривалою трансформацією суспільно-політичної та економічної системи. Тому важливою складовою регіональної соціальної політики, як це відображено в запропонованій моделі, є інформаційний моніторинг процесів соціального розвитку та соціального захисту.

#### IV. Висновки

Отже, регіональна соціальна політика є певною системою заходів, що спрямовує реалізацію загальнодержавних інтересів і можливостей у сфері соціальних проблем на місцевий рівень, а також забезпечує реалізацію внутрішніх регіональних інтересів.

Механізм системи соціального страхування, що об'єднує самостійні види обов'язкового соціального страхування: страхування на випадок безробіття; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві; пенсійне страхування.

Механізмами вдосконалення соціально-трудових відносин та реалізації стратегії подолання бідності виступають такі: розвиток ринку праці; регулювання зайнятості, обмеження безробіття; регулювання бази робочих місць; політика щодо доходів населення та вдосконалення оплати праці; охорона праці та безпечна життєдіяльність; захист трудових прав громадян; розвиток соціального партнерства; запобігання падінню рівня життя та стимулювання його зростання і підвищення якості.

Реформування системи соціального забезпечення здійснюється шляхом використання таких заходів та механізмів: реформування системи соціального страхування, сфери пенсійного забезпечення, системи соціальної допомоги, системи соціального обслуговування; розвиток адресної допомоги; удосконалення системи соціального захисту інвалідів, ветеранів війни та праці; соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та інших надзвичайних ситуацій; соціальна підтримка громадян, звільнених у запас або відставку з військової служби, служби в органах внутрішніх справ, установ пенітенціарної системи, та членів їх сімей.

#### Література

1. Бідак В.Я. Соціальний захист населення та вдосконалення державних механізмів його регулювання : монографія / В.Я. Бідак. – Л. : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2004. – 250 с.
2. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблеми термінів і понять / Н. Болотіна // Право України. – 2000. – № 4. – С. 35–39.

3. Гегель Г. Политические произведения / Г. Гегель. – М. : Наука, 1978. – 438 с.
4. Гумбольд В. Язык и философия культуры / В. Гумбольд. – М. : Мысль, 1985. – 287 с.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
6. Мандибура В.О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання / В.О. Мандибура. – К. : Парламентське видавництво, 2000. – 256 с.
7. Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу : пер. з англ. / Н. Мусис. – К. : К.І.С., 2005. – 466 с.
8. Указ Президента України "Про основні напрямки соціальної політики на період до 2004 р." // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 858.

УДК 353.5

### ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

**Монаснко А.О.**

кандидат наук з державного управління, доцент  
Класичний приватний університет

#### Annotation

The author examines the method of estimation of efficiency of public authorities at local level, the criteria of effectiveness estimation of power activity are offered, also the foreign experience of efficiency estimation of public power organs activity is pointed in the article.

#### Анотація

У статті автором досліджено методику оцінювання ефективності органів державної влади на місцевому рівні; запропоновано критерії оцінювання результативності діяльності влади; наведено зарубіжний досвід оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади.

#### Ключові слова

Місцевий орган державної влади, управлінські послуги, населення, органи місцевого самоврядування, громадськість.

#### I. Вступ

На сучасному етапі становлення та розвитку України як правової й соціальної держави найактуальнішими є питання ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування, насамперед, у контексті якості послуг, що надаються населенню. У зв'язку з цим на порядку денному гостро стоять питання оцінювання якості та ефективності як самих послуг, так і діяльності зазначених органів влади в цілому.

Особливого значення питання оцінювання якості та ефективності діяльності влади набувають на місцевому рівні управління, тому що саме органи місцевої влади є найбільш наближеними до населення та безпосередньо відповідають за якість послуг, що йому надаються.

#### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити ефективність діяльності органів державної влади на місцевому рівні.

#### III. Результати

Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний розвиток, засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики та політик регіонів, окреслення їх суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як Е.Б. Алаєв, О.І. Амоша, Г.В. Балабанов, П.Т. Бубенко, З.С. Варналій, С.Г. Галуза, З.В. Герасимчук, А.П. Голіков, Г.К. Губерна, М.І. Долішній, Л.М. Зайцева, Ю. М. Іпатов, Б.Т. Кліяненко, В.С. Кравців, О.П. Крайник, Н.Г. Кузнецов, Л.М. Кузьменко, А.Г. Мазур, Т.С. Максимова, А.С. Маршалова, С.А. Мельник, І.Р. Михасюк, Н.А. Мікула, Ю.В. Наврузов, О.С. Новосолов, В.І. Нудельман, Н.В. Павліха, В.І. Павлов, В.А. Поповкін, С.А. Романюк, В.К. Симоненко, Д.М. Стеченко, Г.Ф. Столбов, Л.Л. Тарангул, С.Г. Тяглов, В.М. Ходачек, Л.Г. Червова, М.Г. Чумаченко, Б.М. Штутьберг, М.Д. Янків та інші.

В Україні на сьогодні склалась досить небезпечна ситуація: у країні майже відсутня критеріальна система оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади щодо надання послуг населенню та якості й ефективності самих послуг, що є неприпустимим для країни, яка прагне стати повноправним партнером розвинутих європейських країн і зайняти відповідне, гідне місце в європейському співтоваристві.

Діяльність будь-якого органу влади має бути ефективною та прозорою.

Основними цілями діяльності органів місцевої влади щодо населення має бути надання якісних послуг з оптимальними витратами при прозорій діяльності та чіткій відповідальності [4].

Усі країни, що входять до складу всесвітньої Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), розробили цілісну систему критеріїв оцінювання діяльності органів влади (далі – критерії оцінювання) і на національному рівні мають обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки цієї системи.

В Україні система оцінювання ефективності діяльності органів влади (у тому числі місцевої) та якості послуг, що надаються цими органами, ще потребує розробки та впровадження. За відсутності системного оцінювання будь-якої діяльності не можна говорити про її якість. Саме тому доки в Україні не почне функціонувати зазначена критеріальна система оцінювання, якість послуг залишиться вкрай низькою.

Такі показники, як “ефективні витрати” та “якість послуг”, повинні мати чіткі критерії оцінювання. Оцінювання ефективності та якості діяльності органів влади має відбуватися на всіх етапах процесу прийняття рішень як на місцевому, так і на центральному рівнях управління. Насамперед це стосується місцевих органів влади, оскільки саме вони найбільш наближені до населення та безпосередньо відповідають за якість надання послуг.

На сьогодні в Україні немає досвіду оцінювання діяльності органів влади на кожному етапі процесу прийняття управлінських рішень, що є суттєвим гальмівним чинником підвищення якості управлінських послуг та діяльності органів влади в цілому.

Критерії оцінювання результативності діяльності влади використовуються у багатьох розвинутих демократичних країнах та допомагають оцінювати якість і ефективність послуг, що надають органи публічної влади, результативність та ефективність їх діяльності.

У цілому критерії оцінювання результативності діяльності органів влади використовуються з таких основних причин [2]:

1. Оцінювання допомагає поліпшити якість самої діяльності. Вважається, що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Критерії оцінювання визначають, у першу чергу, для органів місцевої влади шляхи їх оптимальної діяльності щодо надання високоякісних, ефективних і продуктивних послуг місцевому населенню.

2. Критерії оцінювання посилюють відповідальність. Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно покращити шляхом оцінювання відповідності рівня послуг витратам коштів.

3. Критерії оцінювання підвищують прозорість діяльності влади, тому що документи щодо оцінювання результативності її дія-

льності на основі зазначених критеріїв завжди доступні широкому колу громадськості.

Усі країни Організації економічного співробітництва та розвитку розробили цілісну систему виконавчих критеріїв і на національному рівні мають обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки цієї системи оцінювання.

У США федеральний уряд і більше ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні та уточненні критеріїв оцінювання, їх відповідності як інтересам муніципалітетів, так і громадськості.

У Канаді федеральний уряд та всі провінції свою діяльність будують на затвердженій системі оцінювання результативності. Починаючи з 2001 р., муніципалітети Канади були залучені до реалізації нової програми оцінювання результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надання Міністерству муніципальних справ інформації щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінювання, а також звітувати перед платниками податків. Ця програма з оцінювання результативності вміщує 35 оцінних критеріїв у дев'яти сферах діяльності муніципалітету з надання послуг.

Зазначена програма враховує ефективність та продуктивність муніципальних послуг, а саме:

- відображає більшість витрат по муніципалітетах; сферу провінційно-муніципальних інтересів;
- допомагає поліпшити та спростити оцінювання діяльності органів місцевої влади з боку громадськості;
- оперує цифрами, які відносно легко зібрати, підрахувати та порівняти;
- підпадає під муніципальну відповідальність.

У цілому програма із запровадження та застосування критеріїв оцінювання є новою і для західних країн, де її використовують декілька останніх років. Але результати такі, що привертають до реалізації програми все більшу кількість країн та регіонів. У муніципальному секторі існує чимало прикладів застосування критеріїв оцінювання результативності, які завжди дають відчутний ефект.

В Європейських системах управління використовуються такі системи забезпечення та оцінювання якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та інші.

У багатьох країнах використовують елементи зазначених критеріїв для оцінювання як якості роботи, так і витрат на надання

## Держава та регіони

таких послуг, як утримання доріг, парків, водопостачання, прибирання вулиць тощо.

Як зазначають деякі зарубіжні науковці, систематичний незалежний перегляд якості надання послуг повинен мати двоякий ефект [1; 3]:

- підвищення якості послуг і сприяння досягненню кращих результатів;
- виявлення рівня неоднорідності якості послуг, що впливатиме на споживацький вибір.

Наприклад, при наданні такої послуги, як водопостачання, у країнах – членах ОЕСР враховуються такі показники:

- поточні витрати на обробку води (продуктивність обробки води);
- поточні витрати на водопостачання (продуктивність водопостачання);
- приблизні втрати води (% води, котрий не обраховується);
- результати проб, тестування (результати тестів обробки води, обладнання та системи водопостачання);
- кількість поломок за всіма напрямками постачання води по трубах;
- мінімізація втрат води;
- ефективність: вода збережена, безпечна та відповідає вимогам.

Критерії оцінювання якості процесу водопостачання м. Торонто (Канада): сфера послуг та виміри: поточні витрати на обробку води; поточні витрати на водопостачання; приблизні втрати води; результати проб, тестування; процес водопостачання.

Основні технології оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади: досвід розвинутих демократичних країн. Подані критерії оцінювання – це показники якості та ефективності діяльності органів влади, що вміщують у себе значну кількість факторів та даних, які впливають на процес прийняття рішень та якість послуг, що надаються населенню.

В узагальненому вигляді зазначені критерії враховують та відображають:

- кількість ресурсів, спрямованих на надання послуги;
- обсяг самої послуги;
- приблизну кількість можливих фінансових та матеріальних витрат при наданні послуги;
- кількість користувачів послуги;
- якість послуги;
- кінцевий результат тощо.

При оцінюванні результативності діяльності використовуються такі поняття, як ефективність та продуктивність [1].

Продуктивність спрямована на оцінювання кількості ресурсів, що використовуються для надання певних послуг. Критерії продуктивності зазвичай виражаються як частина витрат – поточні витрати, наприклад, у тоннах при переробці сміття.

Ефективність спрямована на оцінювання рівня надання послуг, який має визначатися за очікуваними результатами. Це сприяє зосередженню уваги на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги та її впливу на рівень життя на даній території.

Два такі оцінні критерії, як ефективність та продуктивність, необхідні для забезпечення збалансованого підходу до самого процесу надання послуг.

За вказаними двома критеріями у багатьох країнах застосовується ще декілька різних технологій, що використовуються для поліпшення діяльності органів влади в цілому. Основними з них є такі [3]:

- підвищення ефективності з одночасним скороченням витрат на утримання штату;
- підвищення ефективності при незмінних витратах на утримання штату;
- скорочення витрат на утримання штату при незмінній ефективності;
- підвищення ефективності з одночасним підвищенням витрат на утримання штату, але в пропорційно невеликій кількості;
- скорочення ефективності та скорочення витрат на утримання штату (в пропорційно невеликій кількості).

Для кожного органу місцевої влади найбільш прийнятними можуть бути різні методи із наведених (залежно від стану справ та наявних ресурсів), але всі вони є окремими можливостями покращення діяльності органів публічної влади.

Критерії оцінювання результативності діяльності органів влади (всіх рівнів управління) сприяють визначенню різниці між реальним виконанням і запланованим раніше, надають змогу проаналізувати з метою подальшого її вдосконалення.

Органам влади (особливо місцевої) завжди необхідно проводити аналіз якості та ефективності своєї діяльності; визначати, чому реальне виконання виявляється гіршими, за очікувані результати або, навпаки, як це наявне в деяких зарубіжних країнах, перевищує встановлені раніше очікувані результати виконання.

Існують досить прості аналітичні технології, які можуть бути корисними при аналізі результативності органу влади у різних сферах діяльності, яка таким чином може бути значно поліпшена. Наведемо декілька з них.

*Порівняння результатів.* Така технологія здійснюється за конкретними даними та має важливе значення. Це дає можливість зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності та ефективності, домагатися кращих результатів, а інші ні. Обмін результатами є корисним як для платників податків, так і для представників влади.

З метою поліпшення своєї діяльності органи влади усіх рівнів обмінюються між собою інформацією про результати, обгово-



рюють їх і порівнюють. Це дає змогу виробити і використати найбільш прийнятні варіанти рішень.

Деякі відмінності можуть виникати у зв'язку з такими факторами, як місцезнаходження регіонів, топографічні й природні умови. Незважаючи на все це, окремі органи влади досягають найвищого рівня ефективності та продуктивності завдяки методам і стратегіям, які вони використовують. Інші можуть переймати їх методики для досягнення вищих результатів у своїй діяльності, тобто відбувається постійний обмін інформацією, і це дуже важливо, адже перед усіма органами влади всіх рівнів стоїть одне основне завдання – зобов'язання перед платниками податків – надавати найбільш ефективні й продуктивні послуги, наскільки це можливо.

Це досить простий і корисний метод аналізу результатів, застосування якого передбачає визначення для органів влади конкретних цілей діяльності. Ці цілі можуть базуватися на:

- аналізі минулого виконання;
- порівнянні діяльності інших аналогічних організацій та структур за певний період;
- затверджених виконавчих стандартах;
- даних приватного сектора і недержавних організацій;
- вивченні реальних потреб населення тощо.

Встановлення цілей діяльності ще не означає, що вона буде якісною та ефективною. Виконавчі цілі та стандарти мають бути реальними, тобто не завищеними і не заниженими. При встановленні цілей та завдань на наступний фінансовий рік органи влади повинні уважно розглядати свої довгострокові й стратегічні плани, кількість доступних ресурсів і заходів, пріоритетні напрями своєї політики, потреби населення у послугах, зміни у навколишньому середовищі тощо.

*Часові тенденції.* Це ще одна цінна аналітична технологія. Діяльність місцевих органів влади зазвичай щороку суттєво не змінюється. Зміни відбуваються поступово, як позитивні, так і негативні, але в кінцевому підсумку невеликі зміни можуть стати тенденцією, тому органи влади мають збирати, відстежувати і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років, для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації.

Критерії оцінювання результативності, що були вибрані та затверджені для канадської муніципальної програми оцінювання діяльності, підбиралися окремо конкретно за кожним напрямом і з урахуванням часових тенденцій. На основі цього муніципалітети змогли переглянути свою діяльність за минулі роки та перебудувати її в потрібному напрямі, відповідно до реальної ситуації та сучасних вимог.

#### IV. Висновки

Розвиток України як демократичної держави вимагає якнайшвидшого впровадження критеріїв оцінювання результативності діяльності органів місцевої влади на кожному етапі процесу прийняття рішень та нових технологій оцінювання якості надання послуг населенню і самих послуг.

В Україні існує розуміння необхідності впровадження критеріїв системного оцінювання результативності діяльності органів влади, у контексті реалізації державної політики та якості послуг, що надаються населенню. Але, враховуючи невизначеність того, якими ці критерії мають бути, на нашу думку, слід використати досвід розвинутих демократичних країн.

Вважаємо за доцільне взяти за основу ті критерії оцінювання, що використовуються Організацією економічного співробітництва та розвитку. Впровадження цих технологій не потребує додаткових коштів на їх реалізацію та суттєвих законодавчих змін, але їх результати призведуть як до більшої прозорості влади, так і до її продуктивної діяльності у напрямі забезпечення потреб сучасного українського суспільства.

Критерії оцінювання якості роботи органів місцевого самоврядування мають бути застосовані при будь-якій діяльності зазначених органів й знаходити своє втілення у відповідних документах, які, у свою чергу, мають бути завжди відкритими, доступними для ознайомлення.

Якщо органи державного управління та місцевого самоврядування України будуть використовувати технології оцінювання якості діяльності органів центральної та місцевої влади, що пропонуються в цій записці та ті методи, що використовуються в багатьох європейських країнах, зокрема в країнах – членах ОЕСР, це зможе значно підвищити прозорість та ефективність діяльності зазначених органів і структур.

Впровадження вищезазначених критеріїв оцінювання – необхідна умова не тільки забезпечення якості функціонування органів місцевої влади та послуг, що надаються ними, а й позитивного іміджу України на світовій арені як дійсно правової, соціальної та демократичної держави.

Для розробки та впровадження в Україні критеріїв оцінювання діяльності влади та якості послуг, що надаються населенню, необхідна політична воля та підтримка з боку Президента України. Потреба введення таких критеріїв – вимога сьогодення. На сучасному етапі необхідно створити робочу групу з розробки вказаних критеріїв оцінювання результативності та ефективності діяльності органів влади національного та місцевого рівнів управління, а також закри-

пити це відповідним Указом Президента України.

### Література

1. Антонов В. Методологічні підходи щодо оцінки рівня соціально-економічного розвитку регіонів України / В. Антонов // Управління сучасним містом. – 2003. – № 7–9 (11). – С. 51–60.
2. Бандур С.І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / С.І. Бандур, Т.А. Заяць, І.В. Терон. – К. : РВПС України НАН України: ТОВ “ПРИНТ ЕКСПРЕС”, 2002. – 250 с.
3. Беленький П. Теоретико-методологічні засади регіонального розвитку економіки України / П. Беленький, О. Другов // Регіональна економіка. – 2006. – № 4. – С. 7–17.
4. Коротич О.Б. Демократизація системи управління державою через реформування місцевого самоврядування / О.Б. Коротич // Тенденції та перспективи європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри : монографія / [В.В. Корженко, Н.М. Мельтюхова, Г.С. Одінцова та ін.; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової]. – Х. : Магістр, 2007. – С. 120–131.

УДК 332.85

## РИНОК ЖИТЛА: ВИЗНАЧЕННЯ, ОСОБЛИВОСТІ ТА РОЛЬ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ КРАЇНИ

**Олійник Н.І.**

кандидат наук з державного управління, докторант  
Національна академія державного управління при Президентові України

### Annotation

The features of housing market, its place in the property market and role in the social and economic development of country are researched. It is conducted the analysis of the primary and secondary markets of housing. The “housing” category it is considered in the context of interaction of housing services’ market and housing’s market.

### Анотація

У статті досліджено особливості ринку житла, його місце на ринку нерухомості та роль у соціально-економічному розвитку країни. Проаналізовано первинний та вторинний ринки житла; розкрито категорію “житло” через взаємодію ринку житлових послуг та ринку житлового фонду.

### Ключові слова

Ринок нерухомості, ринок житла, первинний ринок житла, вторинний ринок житла, ринок житлового фонду, ринок житлових послуг, житло.

### І. Вступ

Становлення ринку житла в Україні розпочалося з прийняттям Верховною Радою України Закону України “Про приватизацію державного житлового фонду” від 19.06.1992 р. З набуттям ним чинності з’явилася можливість стати законним власником об’єкта житлової нерухомості: квартири, будинку. Тобто мати право його продавати, заповідати, використовувати цю власність як заставу, здавати в оренду тощо. Метою було створення умов для здійснення права громадян на вільний вибір способу задоволення потреб у житлі, а також покращення використання і збере-

ження житлового фонду. Зважаючи на “молодість” ринку житла, на жаль, системно не представлені його складові та структура. Без теоретичних основ формування ринку житла, без введення певного кола понять і співвідношень між ними не можливе будь-яке вивчення ринку житла.

Увагу основним видам ринку житла у своїх працях приділяв В.І. Кравченко; становленню державної статистики ринку житла присвячені праці І.М. Геллера; іпотечний ринок житла досліджували К.В. Паливода, О.Т. Євтух та інші. Проте в більшості досліджень не приділяється належна увага комплексному аналізу теоретичних основ ринку житла та напрямів його вдосконалення.

### II. Постановка завдання

Мета статті – визначення структури ринку житла, його особливостей, розкриття характеру взаємодії підсистем ринку житла – підсистеми житлового фонду і підсистеми потреб у житлових послугах, що створюються житловим фондом.

### III. Результати

Важливе місце в соціально-економічному розвитку України займає ринок житла, що функціонує на сьогодні. Він є тим індикатором, який дає змогу досить об’єктивно оцінювати програмні установки та результати реформ, що здійснюються в державі.

Досліджуючи ринок житла, варто зауважити, що він є складовою більш широкого ринку – ринку нерухомості.

Нерухоме майно є найважливішою складовою національної економіки і справляє суттєвий вплив на економічний, соціальний і

політичний розвиток країни. Саме нерухоме майно, яке має речовий характер, становить основу добробуту як суспільства в цілому, так і його громадян зокрема, являючись категорією багатства.

Сфера нерухомості є багатогранною, являє собою широке коло предметів і суспільних відносин, пов'язаних з власністю, державним регулюванням, багатьма сферами людської діяльності. Визначальною характеристикою нерухомості є її зв'язок із землею, який не може бути порушений без непорівнянних втрат для об'єкта.

Відповідно до ст. 181 Цивільного кодексу України [1], до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Це так звана нерухомість за походженням.

Також режим нерухомої речі може бути поширений законом на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти, а також інші речі, права на які підлягають державній реєстрації.

У класичному розумінні ринок – це сукупність соціально-економічних відносин у сфері розподілу й обміну, завдяки яким здійснюється реалізація товару. Ринок є формою зв'язку між господарюючими суб'єктами, відносини між якими будуються на базі інституту приватної власності. Українські економісти [2] визначають ринок нерухомості як особливий вид ринку, на якому об'єктом купівлі продажу чи застави для отримання кредиту є нерухомість. У сучасній економічній теорії до нерухомості зараховують землю і все, що знаходиться на її поверхні, або під нею, незалежно від того, створене воно природою чи людською працею. Отже, нерухомістю є всі природні ресурси (земельні й лісові угіддя, водні ресурси, родовища корисних копалин та інші) і створені людьми (будівлі, споруди насадження тощо). Формування, функціонування та розвиток ринку нерухомості пов'язані з товарним виробництвом і відображають рівень умови, специфіку його розвитку. Ринок нерухомості – один з основних видів ринку, який у взаємодії з ринком товарів і послуг та ринком капіталів визначає особливості господарського механізму сучасної регульованої економіки. У країнах з розвинутою ринковою структурою ринок нерухомості, обслуговуючи купівлю-продаж об'єктів нерухомості, утворює простір, у якому розвивається решта видів економічної діяльності. У політичній економії соціалізму та соціалістичному (радянському) праві не існувало поділу речей на рухомі й нерухомі, а отже, й категорія “нерухомість” і “ринок нерухомості”, оскільки основні елементи нерухомості (земля, її надра, ліси, води, будівлі,

споруди) були державною власністю, не вважалися елементами товарного виробництва, за соціалізму були вилучені з об'єктів купівлі-продажу, що розглядалось як специфіка товарного виробництва. Стверджувалося, що особливий правовий режим, встановлений для цих об'єктів, зумовлений їх економічним значенням.

Ринок нерухомості поділяють на: 1) ринок землі та інших природних ресурсів; 2) ринок комерційної нерухомості (будівель і споруд невикористаного призначення); 3) ринок промислової нерухомості (виробничих будівель і споруд); 4) ринок житла.

У свою чергу, кожен із цих ринків поділяють на ряд ринків залежно від особливостей об'єктів купівлі-продажу, специфіки їх призначення тощо. Усі чотири види ринку нерухомості поділяють на первинні і вторинні. Первинні ринки комерційної та промислової нерухомості, житла пов'язані з будівництвом і продажем нових будівель і споруд у галузях матеріального й нематеріального виробництва. Вторинний ринок – операції, пов'язані з купівлею-продажем наявних будівель, споруд, житла.

Кожен із ринків має свої об'єкти, суб'єкти, організаційну структуру, навколишнє середовище та джерела фінансування. Зокрема, об'єктами ринків комерційної та промислової нерухомості є житла, різноманітні за цільовим призначенням, іншими кількісними та якісними ознаками. Вони відображають не лише рівень соціально-економічного розвитку країни, а й особливості, історичні традиції, спосіб та якість життя. Суб'єктами ринків комерційної та промислової нерухомості житла є: замовники на будівництво, або інвестори, які мають право власності на земельну ділянку; будівельні компанії, підрядники, що здійснюють будівництво; покупці (орендарі) будівель, споруд, житла; кредитори, які фінансують будівництво.

Первинний ринок житла є індикатором розвитку національної економіки. Він включає: об'єкти – новозбудоване житло, яке відображає обсяги житлового будівництва; суб'єкти різноманітних форм власності: будівельні компанії, підрядні організації, замовники, інвестори, фінансово-кредитні установи, фінансові посередники, органи місцевого самоврядування, органи державного управління тощо. Первинний ринок житла передбачає здійснення операцій з новим житлом, яке переходить від забудовника (девелопера, інвестора) до покупця. Такі об'єкти є готовою продукцією житлового будівництва і виступають частиною сукупної пропозиції на ринку житла.

Для розвитку економіки важливе значення мають тенденції, що відбуваються на первинному ринку житла. Адже за рахунок збільшення житлового будівництва поліпшується ситу-

## Держава та регіони

ація на ринку житла, збільшується його пропозиція, що, у свою чергу, залежить від розвитку та доступності фінансово-кредитних інструментів будівництва та придбання житла, питань виділення землі, планування територій та спрощення дозвільних процедур.

Завдяки введенню в експлуатацію нового житла підвищується рівень забезпеченості населення житлом, створюються робочі місця, у відповідні бюджети надходять податкові кошти та забезпечується приріст ВВП.

Розгортання житлового будівництва має мультиплікаційний ефект, адже розвиток сфери житлового будівництва стимулює розвиток суміжних галузей, таких, наприклад, як промисловість будівельних матеріалів, галузь побутової техніки та електроніки, деревообробний комплекс. Можна відзначити, що для економіки країни активізація житлового будівництва є запорукою добробуту.

Вторинний ринок житла – це операції, які пов'язані з купівлею, продажем, обміном та

здаванням в оренду збудованого раніше житла. Тобто існуючий житловий фонд виступає об'єктом вторинного ринку житла. Такий ринок являє собою механізм перерозподілу між громадянами житлового фонду, що функціонує без його нарощування. Якщо на ринку первинного житла обсяги пропозиції підлягають безпосередньому оцінюванню, то на вторинному ринку пропозиція має латентний характер, масштаби якого можна з'ясувати, звернувшись із запитом до відповідних органів державної реєстрації прав на нерухоме майно та операцій з ним.

Стосовно ринку житла можна сказати, що це регульована цивільним законодавством сфера поводження з призначеним для проживання громадян нерухомим майном, виражена у взаємодії один з одним продавців, покупців і третіх осіб на предмет здійснення операцій з житловими приміщеннями (рис. 1).

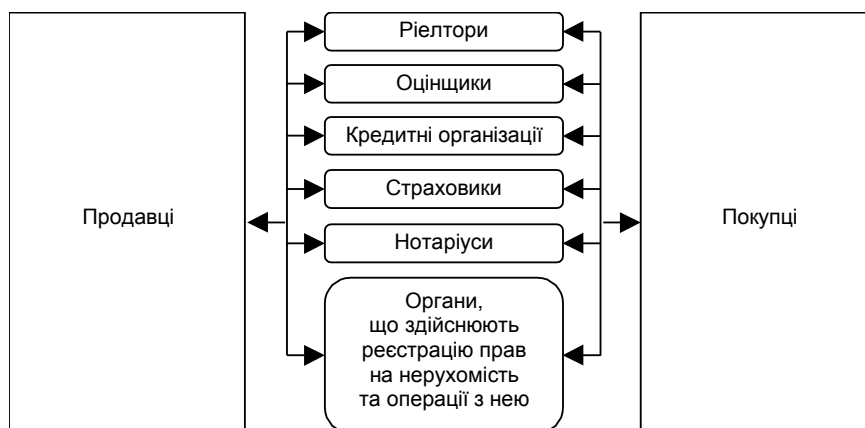


Рис. 1. Схема взаємодії учасників ринку житла

У науковому аспекті ринок житла, як і житлова сфера взагалі, є предметом вивчення різних напрямів економічної думки. Згідно з інституційним підходом, ринок житла, як економічний інститут, утворює механізм взаємодії суб'єктів, що мають специфічні господарські інтереси, пов'язані з особливостями житла як товару, та має певну інституційну структуру [3]. У неокласичній економічній теорії ринок житла вивчається як форма організації взаємодії продавця та покупця на основі дії законів попиту і пропозиції [4].

Оскільки попит і пропозиція на ринку житла виходять від різних його суб'єктів як з погляду повноти наявного у них права власності, так і з погляду їх організаційної форми (домогосподарства, товариства власників житла, девелоперські компанії, муніципальні та державні органи влади тощо), і враховуючи різноманітність ринкових відносин у житловій сфері (купівля-продаж, оренда, найм, передача, застава тощо), ринок житла можна визначити як сукупність еко-

номічних відносин між власниками (користувачами), що виступають у різних організаційних формах, з приводу виробництва, розподілу, обміну та використання житла.

Узагальнення й аналіз результатів наукових досліджень дає змогу стверджувати, що категорія "житло" має складну соціально-економічну природу. По-перше, з одного боку, житло – товар (тобто специфічне економічне благо, вироблене для обміну [5]), з іншого боку – це благо, що задовольняє одну з найважливіших людських потреб – наявність власного житла для нормального життя в соціумі. Житло є необхідним засобом відтворення людського капіталу. По-друге, житло як товар може розглядатися у двох формах, що, на нашу думку, безпосередньо пов'язано з особливостями задоволення потреби в житлі. Таким чином, основною роллю ринку житла є задоволення потреби в житлі.

Г. Поляковський наводить два тлумачення сутності "житла": перше із них, яке еко-

номісти називають житловим фондом, сто-сується самих будівель чи будинків. Друге тлумачення стосується аспекту поточного функціонування житла [4, с. 11].

Крім того, Г. Поляковський виокремлює п'ять характерних особливостей, які суттєво виділяють "житло" від інших товарів:

1) житловий фонд неоднорідний: житло відрізняється за розміром, місцезнаходженням, часом побудови, внутрішнім плануванням, оздобленням і комунальними зручностями;

2) житло є нерухомістю: переміщати житло з одного місця в інше не практично;

3) житло довговічне: якщо його належним чином утримувати воно може слугувати декілька десятиліть;

4) житло є дорогим товаром: щоб його придбати у власність звичайна сім'я має взяти чималий кредит;

5) витрати переїзду також великі: крім суттєвої вартості власне переїзду, існують психологічні витрати, пов'язані з тим, що необхідно розлучатися зі звичним оточенням – школою, магазинами, друзями тощо [4, с. 110].

Таким чином, згідно з Ю.М. Манцевичем [5], одним і тим самим словом "житло" визначаються два поняття, які принципово відрізняються один від одного:

1. Житловий фонд – розміри якого визначаються на конкретний момент часу.

2. Житлові послуги – споживчі послуги, що надаються житловим фондом, наприклад, слугувати притулком і місцем відпочинку. Житлові послуги являють собою поточну характеристику житлового фонду. Вони ви-

мірюються за певний проміжок часу, тобто кожна одиниця житлового фонду, що не зруйнована та не має значного фізичного зносу, виробляє неперервний потік житлових послуг.

Цей поділ дає змогу виявити в житлі риси суспільного й приватного блага. Житлові послуги наділені властивістю і підлягають дії принципу виключення: житлові послуги споживаються індивідуально та мають матеріальний характер, що, у свою чергу, дає можливість, виключаючи безоплатне користування ними, вести облік їх споживання й знімати плату відповідно до їх якості.

Існують житлові послуги, що більшою мірою споживаються жителями міст, мають характер суспільного блага у зв'язку із загальним і невідкладним їх споживанням, а саме:

- благоустрій, обслуговування прибудинкових територій та утримання житлового фонду;
- житлово-комунальні послуги, які індивідуально споживаються кожним жильцем (водопостачання та водовідведення, опалення, електропостачання), але забезпечуються централізованими системами інженерного забезпечення міста.

Ринки житлового фонду і житлових послуг мають тісний взаємозв'язок, зумовлений особливостями такого товару, як житлова нерухомість, і залежать від таких змінних, як попит та пропозиція. Основні внутрішні взаємозв'язки ринку житлового фонду, ринку житлових послуг і фактори, що впливають на їх поведінку, наведені на рис. 2.

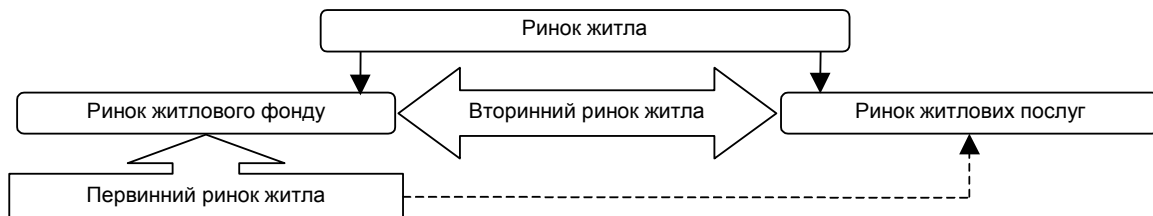


Рис. 2. Внутрішні взаємозв'язки ринку житлового фонду

#### IV. Висновки

Зважаючи на викладене, ринок житла є цілісним об'єктом економічної системи, який включає в себе ринок житлового фонду та ринок житлових послуг. Таким чином, житло можна зарахувати до змішаних благ і з цих позицій розглядати тенденції та питання вдосконалення ринку житла.

Перспективи подальших досліджень полягають у дослідженні передумов виникнення та особливостей подальшого розвитку ринку житла в Україні.

#### Література

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435 – IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

2. Економічна енциклопедія : у 3 т. – К. : Академія, 2002. – Т. 3 / [редкол. : С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін.]. – 952 с.
3. Белокрылова О.С. Институциональные механизмы рынка жилья и его макроэкономическая динамика в посткризисной экономике / О.С. Белокрылова, Е.В. Привалова, Е.И. Яхимович. – Ростов н/Д. : Изд-во Рост. ун-та, 2003. – 192 с.
4. Жилищная экономика : пер. с англ. / [под ред. Г. Поляковского]. – М. : Дело, 1996. – 223 с.
5. Манцевич Ю.М. Соціально-економічні проблеми розвитку житлового господарства України і стратегія його удосконалення : монографія / Ю.М. Манцевич. – К. : Профі, 2007. – 388 с.

УДК 351.824

## РЕАЛІЗАЦІЯ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

**Онищенко О.А.**

докторант Класичного приватного університету

### Annotation

The author examines an efficiency of the regional programs and local budgets in realization of foreign trade policy, organizationally-communications measures of its realization, advantage of decentralization of foreign trade policy of Ukraine in the article.

### Анотація

У статті розглядається ефективність регіональних програм та місцевих бюджетів у реалізації зовнішньоторговельної політики, організаційно-комунікаційні заходи її здійснення, переваги децентралізації зовнішньоторговельної політики України.

### Ключові слова

Зовнішня торгівля, зовнішньоторговельна політика, місцеві бюджети, регіональні ринки, регіональні програми, децентралізація.

### I. Вступ

Інтеграція економіки України в багатосторонню систему торгівлі, згідно з правилами СОТ, має поширюватись і на торговельну політику регіональної та місцевої влад. Вступ до СОТ веде до більш прозорих правил функціонування регіональної економіки, зростання її відкритості та доступу до ринку, прискоренню впровадження інституційних реформ у регіонах. Таким чином, заходи з децентралізації зовнішньоторговельної політики України повинні стати каталізатором структурних та інституційних реформ в регіонах, які гальмуються внаслідок незацікавленості в них місцевого бюрократичного апарату та обмежених можливостей малих та середніх підприємств. У зв'язку зі специфікою кожного регіону зовнішньоторговельна політика України має бути територіально диференційована, що не суперечить правилам СОТ і має стати чинником регіонального вирівнювання та зниження наслідків світової фінансової кризи в різних регіонах України. Одним із пріоритетних підходів до децентралізації зовнішньоторговельної політики України в умовах багатостороннього регулювання торгівлі має стати демонополізація регіональних ринків, яка послабить основи монополістичного домінування окремих політико-олігархічних груп у регіонах, а від так знижуватиме їх впливовість і на загальнодержавному рівні.

### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити ефективність реалізації зовнішньоторговельної політики України.

### III. Результати

Сучасна економічна думка нагромадила великий і цінний досвід у питаннях інтернаціоналізації економічного розвитку, сучасних особливостей міжнародного співробітництва, значення, особливостей розвитку, регулювання зовнішньоторговельних зв'язків і наслідків цього. Так, основні положення сучасної теорії міжнародної торгівлі та методи аналізу міжнародних торговельних відносин викладені в працях А. Маршалла, В. Леонтьєва, П. Самуельсона, М. Портера, Дж. Бхаваті, С. Ліндєрта, К. Еклунда, П. Кругмена, Р. Вернона, Т. Рибчинського та ін.

Особливостям розвитку зовнішньоекономічної сфери в період ринкових перетворень присвячені розробки російських учених: Н. Шмельова, А. Спартака, А. Бузгаліна, А. Кирєєва, Є. Кочетова, Г. Шорохова та ін. Серед досліджень вітчизняних учених економічні, інституціональні, правові аспекти досліджуваної проблеми знайшли висвітлення у працях В.Ф. Бесєдіна, В.С. Будкіна, І.В. Бураковського, В.В. Волошина, Л.Л. Кістерського, А.І. Кредісова, В.С. Новицького, В.П. Онищенко, Є.Г. Панченка, Ю.М. Пахомова, А.М. Поручника, І.І. Пузанова, А.П. Румянцева, В.Р. Сіденка, С.І. Соколенко, А.А. Чухно, М.А. Павловського, О.І. Шниркова, О.І. Рогача, А.С. Філіпенка та інших вчених.

Поглиблення існуючих з 2005 р. тенденцій до значного зростання обсягів від'ємного сальдо зовнішньої торгівлі товарами, враховуючи непередбачуваність розвитку та наслідків глобальної фінансової кризи, може призвести до певного розбалансування національної економіки, погіршення платіжного балансу та матиме негативний вплив на розвиток соціально-економічної ситуації у країні. Ця проблема набуває особливої важливості в умовах обмежених можливостей перекриття зростання імпорту за рахунок екстенсивного нарощування експорту продукції, основу якої становлять чорні метали.

Подальший розвиток національного експортного потенціалу, враховуючи європейський досвід, можливий, у першу чергу, за рахунок впровадження заходів з децентралізації зовнішньоторговельної політики України з визначенням пріоритетних напрямів регіонального розвитку [4].

На кінець 2008 р. зовнішньоторговельні відносини України з її основними торговельними партнерами продовжують характеризуватися

асиметрією взаємного доступу до ринків сторін, низьким рівнем позиційності українських товаровиробників на відповідних ринках та тенденцією до зміцнення позицій імпортерів на внутрішньому ринку України при недостатньому зростанні відповідних обсягів експорту. Так, за дев'ять місяців 2008 р. порівняно з аналогічним періодом минулого року від'ємне сальдо товарів і послуг збільшилося в 2,7 раза. Крім того, темпи зростання обсягів зовнішньої торгівлі характеризуються переважанням темпів зростання імпорту високотехнологічних товарів над темпами українського експорту обмеженого або концентрованого переліку продукції з низькою доданою вартістю. Висока спеціалізація окремих регіонів – експортерів вугілля, чорних металів робить їх вкрай залежними від світової кон'юнктури. Участь України у глобальних ланцюгах створення вартості та в глобальній виробничій мережі і пов'язаною з ними торгівлю продукцією обробної промисловості залишається вкрай обмеженою. Це свідчить, що Україна здобуває відносно не великі вигоди від участі у багатосторонній системі торгівлі, від залучення прямих іноземних інвестицій, отримання доступу до сучасних технологій, що не сприяє стійкому економічному зростанню нашої країни.

Частка послуг у сукупному зовнішньоторговельному обороті товарами і послугами між Україною та її торговельними партнерами на сьогодні становить тільки 15%. При цьому структура вітчизняного експорту послуг відрізняється значним домінуванням частки транспортних послуг, на які припадає більше ніж 65% сукупного обсягу експортованих послуг. Завдяки значному експорту цього виду послуг у зовнішній торгівлі послугами в Україні склалося позитивне сальдо, яке певною мірою компенсує негативні тенденції нарощування обсягів від'ємного сальдо у торгівлі товарами [2].

Відсутність регіональних середньострокових програм та бюджетів призводить до ряду проблем взаємодії центральних, регіональних та місцевих органів влади, а саме невчасно затверджені Кабінетом Міністрів відповідні порядки використання інвестиційних, бюджетних коштів на місцях. Зокрема, на кінець першого півріччя 2008 р. ще був відсутній порядок щодо програми енергозбереження в регіонах, що гальмує направлення коштів на енергозбереження в райони і міста, які використовуються вже на місцях відповідно до встановленого порядку та тендерних процедур. Як правило, використання таких коштів відбувається в другій половині року, коли кошти похапцем стараються освоїти, щоб не довелося повертати в держбюджет. У зв'язку з цим виникають проблеми з ефективним використанням державних коштів.

Вирішенням зазначених проблем має стати перехід на середньострокову перспективу планування бюджету і відповідних регіональних програм. Прототипом цього є Угоди щодо регіонального розвитку регіонів,

які почали розробляти протягом останніх кількох років. Однак, крім Угоди щодо регіонального розвитку Донецької області на 2007-2011 рр., підписаної у 2007 р. між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою, інші Угоди відсутні.

Організаційно-комунікаційні заходи, які проводяться в регіонах для сприяння посиленню їх участі в зовнішньоекономічній діяльності, не стали для вітчизняної економіки тією апробованою формою залучення іноземних інвестицій та поживавлення зовнішньоторговельної діяльності як, наприклад, у країнах ЄС. Крім того, відповідні заходи не набули поширення у всіх регіонах України. Зокрема, регіональні інвестиційні форуми в Україні проводяться досі тільки у декількох окремих регіонах (наприклад, у Києві, Львові, Одесі, Ялті, Волинській, Сумській областях).

Переваги децентралізації зовнішньоторговельної політики України. У зв'язку з цим питання децентралізації зовнішньоторговельної політики України в сучасних умовах набуває особливого значення. Впливовим чинником покращення динаміки зовнішньої торгівлі, розширення географічної структури експорту та її складових може стати зміна цінової конкурентоспроможності за рахунок зменшення трансакційних витрат у регіональній економіці, особливо прикордонних регіонів. Іншим чинником сприяння стимулюванню ділової активності населення регіонів, у першу чергу в малих містах та монофункціональних містах, може бути розбудова транспортної та фізичної інфраструктури [1].

Серед мотивів децентралізації зовнішньоторговельної політики України можна відзначити [3]:

- ефективніше використання місцевих ресурсів;
- формування локальних факторів продуктивності;
- можливість сприяння кращому задоволенню інтересів і потреб домашніх господарств, підприємств і громадян загалом, тобто підвищення рівня та якості життя територіальної громади;
- формування та нарощування соціального капіталу;
- налагоджування тісного контакту та плідної взаємодії місцевої влади та підприємництва – підприємці задіяні у консультативних радах при органах влади, чиновники залучені до наглядових рад або рад директорів підприємств.

Стан нормативно-правової урегульованості проблеми. Нормативно-правове забезпечення характеризується недосконалістю та наявністю численних прогалин. На сьогодні не існує базового Закону України щодо державної регіональної політики. Натомість засади державної регіональної політики визначаються на рівні Указу Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики"

від 25.05.01 р. № 341/2001. Проект Закону України “Про засади державної регіональної політики” (редакція станом на 08.10.08 р.) планується подати Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України вже найближчим часом. Крім того, виникають проблеми виконання існуючих законів та підзаконних актів у сфері регіонального розвитку на різних рівнях. Так, Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.05 р. № 2850-IV передбачаються укладання довгострокових Угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та відповідними обласними радами з метою виконання та фінансування спільних заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації регіональних стратегій. Станом на листопад 2008 р. було підписано лише одну таку угоду – Угоду щодо регіонального розвитку Донецької області на 2007–2011 рр., введена в дію в 2007 р. Підписання Угод з іншими областями гальмуються через ряд причин. Наприклад, Угода щодо регіонального розвитку Львівської області на 2008–2012 рр. між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.08.08 р. № 1158-р, але на сьогодні досі не підписана через проблеми, пов’язані з обсягом фінансування в рамках цієї Угоди. При цьому кошти з державного бюджету для фінансування в рамках цих угод мають тенденцію до зменшення. Так, фінансування в рамках Угоди щодо регіонального розвитку Львівської області передбачалося Урядом у 2007 р. у розмірі 9 млрд грн (протокол про наміри між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою від 06.09.07 р.), проте ця сума була зменшена до 4 млрд грн у 2008 р. та зафіксована у відповідній Угоді.

*Основні небезпеки та ризики у зв’язку з існуванням проблемної ситуації.* Слабка розвинутість регіонів та їх закритість є головними факторами ризику. Переважна більшість суб’єктів господарювання, особливо серед малих і середніх підприємств, не готова самостійно включитися у зовнішньоекономічну діяльність. До ризиків можна зарахувати фактор локалізації (розміщення проблемних галузей у відносно не великій кількості регіонів, де вони є головними галузями спеціалізації), а також фактор монофункціональності міст. Способом зменшення цього ризику є створення мереж бізнесу, групування бізнесу різних сфер економіки та перехід у господарські кластери, які, у свою чергу, можуть перетворитися в економічні регіони.

Як і раніше, у структурі зовнішньої торгівлі переважає торгівля товарами, яка перебуває в зоні ризику міжнародного поділу праці; водночас частки торгівлі послугами, залучення прямих іноземних інвестицій та міжнародних

трансферів технологій залишаються порівняно з розвинутими країнами вкрай низькими.

Внаслідок нерозуміння та недооцінювання регіонального (периферійного) потенціалу, інституційної незабезпеченості регіонального самоврядування та господарювання, заполітизованості регіональної проблематики на сьогодні практично не створена законодавча та нормативна база регіонального розвитку. Вкрай обмежені можливості регіонів щодо ведення самостійної зовнішньоекономічної діяльності. Більшість регіонів позбавлені власної фінансової бази функціонування [2].

Тривала перманентна політична криза у Верховній Раді України не дає змоги прогнозувати введення в дію комплексного нормативно-правового урегулювання існуючої проблеми.

Тому є підстави стверджувати, що неадекватна відповідь на зовнішньоекономічні виклики, невирішеність зазначених завдань спричинили малоуспішність заходів децентралізації зовнішньоторговельної політики України.

#### IV. Висновки

З метою якісного реформування зовнішньоторговельної політики України за рахунок її децентралізації необхідно, у першу чергу:

1. Доручити:

1.1. Обласним державним адміністраціям:

- організувати із залученням органів самоврядування, неурядових організацій, зацікавлених суб’єктів господарювання розробку, обговорення та укладання середньострокових Угод щодо регіонального розвитку, передбачивши в майбутньому участь в аналогічних районних угодах органів самоврядування. При цьому доцільно ці та інші угоди, плани та заходи привести у відповідність з програмними періодами ЄС для отримання співфінансування певних проектів в рамках терміну дії цих угод з фондів ЄС (діючий програмний період для планування, фінансування у всіх країнах Європейського Союзу – це 2007–2013 рр.);
- сприяти реалізації організаційно-комунікаційних заходів з метою залучення зовнішніх ресурсів через створення привабливого інвестиційного клімату, у тому числі шляхом формування регіону як суб’єкта господарювання та зовнішньоекономічної діяльності, проведення рекламних акцій, організацію інвестиційних форумів, веб-сторінок на іноземних мовах для залучення прямих та портфельних інвестицій;
- забезпечити зростання регіональної економіки через пошук нових ринків для власної продукції шляхом створення агенцій просування експорту в регіонах у співпраці з місцевими приватними консультаційними структурами;



- зміцнити конкурентні позиції регіону шляхом залучення людських (малозабезпечені громадяни, соціальні меншини), природних (земельні площі, насадження, кар'єри) та інших ресурсів, що досі не використовувались, через відповідну систему державних стимулів, приватизацію тощо.

1.2. Міністерству закордонних справ, Кабінету Міністрів України через Державне агентство з питань інвестицій та інновацій та Український центр сприяння іноземному інвестуванню, обласним державним адміністраціям:

- інтенсифікувати публікації в бюлетенях посольств та торговельно-економічних місій України за кордоном, у регіональних засобах масової інформації конкретних експортних пропозицій та даних про регіональні інвестиційні проекти, вільні економічні зони тощо;
- організувати вихід на виставкові заходи в регіонах Європи українських регіональних товаровиробників.

2. Рекомендувати торгово-промисловим палатам України цілеспрямоване посилення торговельних контактів на всіх рівнях, у тому

числі шляхом створення філій торговельних палат між окремими країнами ЄС та Україною в регіонах, залучення якнайширшого кола українських підприємств до адаптації правил ринкової економіки і, таким чином, їх інтеграції в систему міжнародних торговельно-економічних зв'язків, а також розширення інформаційного поля та клімату довіри між українськими й іноземними партнерами, потенційними інвесторами та отримувачами інвестицій, сприяння введенню в практику туристичних обмінів та організації бізнес-турів з проведенням зустрічей підприємців у регіональних ТПП.

#### Література

1. Мировая экономика: введение во внешнеэкономическую деятельность : учеб. пособ. для вузов / [М.В. Елова, Е.К. Муравьева, С.М. Панферова и др. ; под ред. А.К. Шуркалина, Н.С. Цыпиной]. – М. : Логос, 2003. – 248 с.
2. Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи / Н. Мікула. – Л. : ІРД НАН України, 2003. – С. 222.
3. Панасюк Б. Державне регулювання економіки / Б. Панасюк // Економіка України. – 2004. – № 1. – С. 19–30.

УДК 351.72

## ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД (КОНТРОЛЬ) ОРГАНІВ ДКРС У СФЕРІ ЗАКУПІВЕЛЬ

**Підмогильний О.О.**

аспірант Класичного приватного університету

#### Annotation

The author considered peculiarity of accomplishing of a public control by the bodies of the State control and revision service of Ukraine in the sphere of supplies and suggested a number of recommendations concerning it's perfection.

#### Анотація

Розглянуто особливості здійснення державного нагляду (контролю) органами Державної контрольно-ревізійної служби в Україні у сфері закупівель та запропоновано ряд рекомендацій щодо його вдосконалення.

#### Ключові слова

Контроль, державні закупівлі, Державна контрольно-ревізійна служба, порушення законодавства, адміністративна відповідальність, правоохоронні органи, уповноважений орган, корупція.

#### I. Вступ

Питання дотримання вимог чинного законодавства при проведенні державних закупівель бюджетними установами та суб'єктами господарювання є одним з найважливіших під час контрольних заходів, що здійснюються

Державною контрольно-ревізійною службою в Україні (далі – ДКРС). Останнім часом, зважаючи на кризові явища, що переслідують систему державних закупівель України, набувають системного характеру випадки порушень у цій сфері. Водночас досить часто застосування державних закупівель не сприяють максимальній економії та ефективності, забезпеченню добросовісної конкуренції, відкритості й прозорості на всіх стадіях торгів. Більше того, воно навіть є підставою для поширення таких негативних соціальних явищ, як корупція та хабарництво.

Введення у 2007 р. нової форми державного фінансового контролю – перевірки державних закупівель, що проводиться органами ДКРС на всіх стадіях їх здійснення, дало змогу в режимі реального часу виявляти порушення на певних стадіях державних закупівель, зокрема, ще під час затвердження річного плану закупівель, у процесі проведення торгів чи укладання договорів, а не лише постфактум, як це відбувається при проведенні інспектування.

Законом України “Про державну контрольно-ревізійну службу” передбачено, що порядок проведення перевірок державних закупівель визначається Головним контрольно-ревізійним управлінням України. На виконання цього ГоловкиР України затвердило наказ “Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби” (далі – Порядок) від 27.06.2007 р. № 136, зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 13.07.2007 р. за № 808/14075.

### II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати теоретичні засади механізму державного нагляду (контролю) Державною контрольно-ревізійною службою в Україні у сфері закупівель та визначити шляхи його подальшого вдосконалення.

### III. Результати

Згідно зі ст. 2 Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, органи ДКРС здійснюють державний фінансовий контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, у тому числі у сфері державних закупівель.

Відповідно до статистичних відомостей, ДКРС протягом лише 2007–2008 рр. виявлено порушень законодавства щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти на загальну суму 6,7 млрд грн (при цьому сума порушень за 2008 р. майже в три рази перевищила показник минулого періоду).

При цьому до основних порушень у сфері державних закупівель, що мають найбільш питому вагу з-поміж виявлених контрольними заходами зловживань, можна зарахувати такі:

- здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти без застосування тендерних процедур;
- подрібнення вартості та предмета закупівлі;
- неправомірне застосування процедури закупівлі в одного учасника;
- допущення до участі в торгах пов’язаних осіб;
- визнання торгів такими, що відбулися, за наявності підстав, за яких їх мали відмінити;
- укладення договору всупереч вимогам тендерної документації та визначеним у ній основним умовам тощо.

Відповідно до п. 93 Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти (далі – Положення), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19.11.2008 р. № 1017), органи ДКРС у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, виконують такі функції у сфері закупівель:

1. Контроль за додержанням замовниками вимог Положення.

Відповідно до вимог ч. 2 ст. 2 Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, державний фінансовий контроль реалізується органами ДКРС через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

При цьому перевірка державних закупівель, яка проводиться в плановому та позаплановому порядку, полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі та здійснюється на всіх стадіях державних закупівель. Результати перевірки державних закупівель викладають в акті.

Інспектування здійснюється у формі ревізії та полягає в документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Її результати також викладають в акті.

Процедуру проведення інспектування визначає Порядок проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550 (зі змінами).

Таким чином, контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель замовниками та учасниками торгів здійснюється органами ДКРС як у порядку проведення перевірки державних закупівель, так і під час державного фінансового аудиту та інспектування.

2. Складення протоколів про адміністративні правопорушення, пов’язані з порушенням законодавства у сфері закупівель.

Згідно з п. 92 Положення, на ДКРС покладено функції щодо притягнення винних у порушеннях тендерного законодавства осіб до адміністративної відповідальності за ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). До речі, лише мінімальний розмір штрафу за диспозицією цієї статті становить 2550 грн, що також є вагомим важелем впливу на порушників.

Проте в більшості практичних випадків винні посадові особи уникають серйозної відповідальності за вчинені порушення законодавства у сфері державних закупівель, обмежуючись дисциплінарною відповідальністю, мінімальним розміром штрафу або взагалі звільненням порушника від адміністративної відповідальності.

Законодавцем чітко визначено перелік складу правопорушень, за вчинення яких передбачена адміністративна відповідальність за ст. 164-14 КУпАП:

- здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти без застосування визначених законом процедур;

- застосування процедур закупівлі в порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, у тому числі: оформлення тендерної документації з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти;
- оцінювання тендерних пропозицій не за критеріями та методикою оцінювання для визначення найкращої тендерної пропозиції, що міститься в тендерній документації;
- укладення з учасником, що став переможцем торгів, договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти за цінами й обсягами, які не відповідають вимогам тендерної документації;
- неоприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до вимог законодавства;
- неподання в установленому порядку звіту про результати здійснення процедури закупівлі товарів, робіт і послуг та відображення у ньому недостовірних відомостей;
- непроходження навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації та здійснення процедур закупівель відповідно до вимог закону;
- ненадання інформації, документів та матеріалів у випадках, передбачених законом.

Протоколи за цією категорією справ розглядають районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (ст. 221 КУпАП).

Ч. 1 ст. 164-14 КУпАП передбачено накладення адміністративного штрафу на винних посадових осіб.

Зазначимо також, що адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення (ст. 38 КУпАП).

Положенням (п. 92) визначено, що за порушення вимог, установлених цим документом та іншими нормативно-правовими актами, розробленими на його виконання, замовники та учасники торгів несуть адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законодавством.

Так, голова тендерного комітету замовника організовує його роботу і несе персональну відповідальність за виконання покладених на комітет функцій (п. 18 Положення).

Водночас спеціалісти, юристи, економісти, консультанти, інші фізичні особи, які можуть залучатися до роботи тендерних комітетів на договірних засадах згідно із законодавством, та нотаріуси, які посвідчують договори про закупівлю (в разі нотаріального посвідчення договору про закупівлю на вимогу замовника) не несуть відповідальності за рішення, дії або бездіяльність тендерного комітету і службових

осіб замовника, учасника чи інших осіб, за виконання (невиконання) договорів про закупівлю, укладених на підставі рішення тендерного комітету, та за наслідки, спричинені такими рішеннями, діями або бездіяльністю.

Військовослужбовці або особи рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ за адміністративні правопорушення, допущені при проведенні закупівель, несуть відповідальність за дисциплінарними статутами (ст. 15 КУпАП).

За результатами ревізій до місцевих судів підрозділами ДКРС у 2008 р. направлено 1591 протокол про адміністративне правопорушення – порушення законодавства про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. До адміністративної відповідальності притягнуто винних осіб на загальну суму 796,04 тис. грн.

3. Співпраця з органами державної влади щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель.

З метою реалізації ДКРС зазначених функцій її працівники зобов'язані у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передавати правоохоронним органам матеріали ревізій, а також повідомляти про виявлені зловживання і порушення державним органам і органам, уповноваженим управляти державним майном.

Також, відповідно до вимог п. 93 Положення, органи, що здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері закупівель (Міністерство економіки України, ДКРС, Державне казначейство, Держкомстат, Антимонопольний комітет) тісно взаємодіють один з одним для запобігання проявам корупції у сфері закупівель; подання відповідних матеріалів до правоохоронних органів; збирання інформації про результати процедур закупівель; обміну інформацією про порушення законодавства про захист економічної конкуренції у сфері закупівель.

4. Подання відповідних матеріалів до правоохоронних органів.

Особливою ланкою повноважень органів ДКРС у сфері державних закупівель є їх взаємодія з правоохоронними органами.

Так, спільним наказом Головкиру України, МВС України, СБ України та Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53, що зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 25.10.2006 р. за № 1166/13040, затверджений Порядок взаємодії між органами державної контролюючої служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України, який спрямований на забезпечення ефективної взаємодії між зазначеними органами з питань розгляду звернень правоохоронних органів, призначення, організації та проведення ревізій за ними, передачі їм матеріалів ревізій за власною ініціативою органів ДКРС, зворот-

ного інформування про результати розгляду переданих матеріалів, виділення спеціалістів органів ДКРС, інших питань, що наявні при виконанні органами ДКРС та правоохоронними органами покладених на них завдань.

Порядком визначено, що органи ДКРС проводять планові та позапланові виїзні ревізії за зверненням правоохоронних органів за місцезнаходженням об'єкта контролю, відповідно до Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу" та Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550.

При проведенні за зверненням правоохоронних органів ревізій у підконтрольних установах органи ДКРС перевіряють питання використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильності визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, стану й достовірності бухгалтерського обліку та фінансової звітності.

Водночас при проведенні позапланової виїзної ревізії на підставі постанови слідчого, прокурора або особи, що проводить дізнання, винесеної для забезпечення розслідування кримінальної справи або з інших установлених законом підстав, у суб'єкта господарювання, який не віднесено законодавством до підконтрольних установ, посадові особи служби перевіряють питання використання та збереження фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, стан і достовірність бухгалтерського обліку й фінансової звітності.

Разом з тим у разі недопущення посадових осіб служби до проведення ревізії (зустрічної звірки), перешкоджання будь-яким іншим чином у її проведенні правоохоронний орган у межах своєї компетенції вирішує питання допуску на об'єкт контролю, надання необхідних документів, забезпечує усунення перешкод та притягнення осіб, які перешкоджали у проведенні ревізії (зустрічної звірки), до відповідальності і застосування інших передбачених законодавством заходів.

Також працівники органів ДКРС за зверненнями правоохоронних органів можуть брати участь як спеціалісти у перевітках, що проводяться ними у підконтрольних установах, у термін, що не перевищує десять робочих днів, використовуючи свої спеціальні знання, і в межах компетенції надають консультації та відповіді на порушені питання, фіксуючи факти порушення законодавства.

5. Інші функції, передбачені законодавством.

Як свідчать практичні результати контрольно-ревізійної діяльності, незважаючи на широке коло повноважень у цій сфері, фактично підрозділами Служби здійснюється

лише наступний контроль, що позбавляє органи ДКРС права здійснювати поточний контроль за ефективним та економічним використанням державних коштів, а також вживати заходів щодо запобігання зайвим втратам державних коштів.

Тобто в органів ДКРС фактично відсутнє право виходу на об'єкт контролю з метою здійснення поточного контролю за процедурами закупівель, за якими ще не укладені договори, а в разі виявлення порушень вимог законодавства призупинення або відміни результатів торгів.

Крім того, важливим аспектом забезпечення попереднього контролю є розгляд скарг (звернень) стосовно порушення замовниками процедур закупівель чи рішень, дій або бездіяльності замовників та уповноваженого органу.

Отже, враховуючи погіршення стану дотримання замовниками вимог законодавства про закупівлі товарів, робіт і послуг, виникла нагальна потреба у здійсненні саме поточного (оперативного) контролю при проведенні процедур закупівель, тобто до укладання договорів про закупівлю.

Також виникла необхідність у здійсненні суцільних перевірок документів, що підтверджують право застосування процедур закупівель в одного учасника та з обмеженою участю, після їх розгляду Міністерством економіки України (далі – Мінекономіки), оскільки останнім часом Головкин України встановлено безліч випадків безпідставного застосування таких процедур закупівель.

Разом з тим чинною редакцією Положення введено з-під контролю використання комунальними підприємствами значного потоку сум коштів місцевого бюджету.

Також на сьогодні залишається поза увагою питання забезпечення контролю за цінами, про що свідчать непоодинокі випадки закупівель товарів, робіт і послуг за завищеними цінами, тоді як при здійсненні поточного контролю та встановленні фактів завищення цін органи ДКРС могли б тимчасово призупинити процедуру закупівлі або навіть відмінити процедуру торгів.

Отже, виникає необхідність у розширенні функцій органів ДКРС у сфері державних закупівель та вдосконаленні процедури проведення контрольних заходів органами ДКРС в частині:

- забезпечення дієвого й ефективного поточного (оперативного) контролю за здійсненням державних закупівель;
- досягнення раціонального та ефективного використання державних коштів;
- запобігання значним втратам державних коштів;
- запобігання проявам корупції.

Передусім, на думку автора, їх необхідно розширити за рахунок законодавчого встановлення таких норм:

- здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері державних закупівель на всіх стадіях їх проведення у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- контроль за усуненням порушень законодавства про державні закупівлі від осіб, що їх допустили, у тому числі шляхом звернення до суду, стягнення в судовому порядку до бюджету фактично сплачених коштів за договорами, укладеними з порушеннями вимог тендерного законодавства;
- розгляд заяв (звернень) фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб (резидентів або нерезидентів) про факти порушення законодавства про державні закупівлі;
- здійснення співробітництва з органами державної влади щодо запобігання проявам корупції та правопорушень у сфері здійснення державних закупівель.

#### IV. Висновки

Незважаючи на те, що протягом минулого року тендерне законодавство змінювалось три рази, на сьогодні його існуюча редакція також не відповідає реаліям сьогодення. Назріла необхідність у прийнятті Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти", інших нормативно-правових норм, які передбачали б визнання незаконними договорів, що укладені з порушеннями законодавства у сфері державних закупівель, посилення юридичної відповідальності всіх учасників торгів та, як результат, прийняття норми, яка передбачала б кримінальну відповідальність у цій сфері.

Водночас в умовах фінансової кризи нагальною стала потреба суттєво підвищити фінансову функцію та ефективність державного фінансового контролю: чітко розмежувати функції наглядових органів у сфері державних закупівель; змінити уповноважений орган – Міністерство економіки України на ГоловКРУ України та його територіальні підрозділи, що стане важливим кроком до системного підходу здійснення фінансового контролю, впровадження його превентивних методів та посилення контролю у сфері державних закупівель; удосконалити механізм взаємодії органів ДКРС та правоохоронних органів задля своєчасного встановлення, усунення й запобігання порушенням на всіх стадіях державних закупівель.

Це вкрай необхідно і буде достатньо для того, щоб система державних закупівель

відповідала досить простим і загальновідомим принципам: бути раціональною, ефективною, прозорою, недискримінаційною та такою, що мінімізує корупцію.

#### Література

1. Про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" від 26.01.1993 р. № 2939-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення інспектування державної контрольно-ревізійною службою" від 20.04.2006 р. № 550 (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
4. Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19.11.2008 р. № 1017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Порядок взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України : затверджений спільним наказом ГоловКРУ України, МВС України, СБ України та Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53 та зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 25.10.2006 р. за № 1166/13040 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
6. Результати діяльності Державної контрольно-ревізійної служби за 2007, 2008 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.dkrs.gov.ua/kru/control/uk/publish](http://www.dkrs.gov.ua/kru/control/uk/publish).
7. Порядок застосування статей 164-12 та 164-14 КУпАП органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні : затверджений наказом ГоловКРУ України від 20.02.2002 р. № 54 (зі змінами) та зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 06.03.2002 р. № 227/6515 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
8. Підмогильний О.О. Адміністративна відповідальність за порушення тендерного законодавства / О.О. Підмогильний // Баланс – бюджет. – 2008. – № 18–19 (169–170).

УДК 336.532

## ТЕХНОЛОГІЗАЦІЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Погрібняк М.А.**

кандидат наук з державного управління  
Класичний приватний університет

### Annotation

The technology processing and project acceptance of regulatory statement by the country, city, city area, area and regional councils are synthesized in the article on the basis of the current Ukrainian legislation and regulatory activity practice.

### Анотація

У статті на підставі аналізу чинного законодавства України та практики регуляторної діяльності синтезовано технологію опрацювання та прийняття проектів регуляторних актів сільськими, селищними, міськими, районними в містах, районними й обласними радами.

### Ключові слова

Державна регуляторна політика, місцеве самоврядування, регуляторна діяльність, регуляторний акт, регуляторний орган, технологія державного управління.

### I. Вступ

Технології державного управління, їх сутність, проблеми здійснення та шляхи їх подолання постійно перебувають у полі зору іноземних та українських науковців.

Сутність технології державного управління досліджували іноземні вчені, зокрема Л. Віннер [1], Д. Дерлоу [2], У. Карпен [3], В. Кноррінг [4], Г. Лачестаре [5], М. Марітані [6].

На думку Л. Віннера [1], М. Марітані [6], технологія державного управління – це система методів виявлення та використання прихованих потенціалів управлінської системи відповідно до цілей її розвитку, що опосередковується соціальними нормативами.

Д. Дерлоу звертає увагу на те, що люди, які приймають рішення, сьогодні позбавлені розкоші орієнтуватися на якусь нерухому мету. Вони мають бути готові відстежувати рухому мішень і цілити на крок уперед в надії “накрити” її [2]. В. Кноррінг акцентує увагу на тому, що недостатньо лише якісно підготувати управлінське рішення, необхідно також домогтися його реалізації та організувати контроль за виконанням [4].

Італійський дослідник Г. Лачестаре розглядає технологію державного управління як механізм удосконалення структури системи державного управління, що спрямований на: модернізацію організаційної структури управління; забезпечення оптимального поєднання галузевого та територіального управління;

комплексний економічний та соціальний розвиток як держави в цілому, так і її регіонів зокрема; формування стратегії раціоналізації міжгалузевих зв'язків; забезпечення демократизації управлінської системи; створення умов для вільного доступу громадськості до прийняття важливих державно-управлінських рішень [5].

Необхідно відзначити науково-дослідну роботу відчизняних учених, зокрема В. Бакуменка [7; 8], Р. Войтовича [9], В. Князєва [8], В. Колпакова [10; 11], М. Лесечка [12], Є. Ралдугіна [8], Р. Рудніцької [12], В. Сороко [13], А. Чемериса [12], результати якої покладені в основу навчальних дисциплін, окремих курсів чи модулів навчальних дисциплін з вивчення технології державного управління.

Разом з тим, на наш погляд, недостатньо дослідженою залишається технологія регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування.

Власна розвідка в цьому напрямі дала змогу виділити окремі складові механізму регуляторної політики (далі – МРП) [14] та опрацювати типову процедуру планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів [15]. На наш погляд, технологія прийняття органами місцевого самоврядування регуляторних актів включає шість окремих процедур: 1) планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; 2) підготовка проекту регуляторного акта й аналізу регуляторного впливу (далі – АРВ) на нього; 3) повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій; 4) оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного АРВ; 5) проведення обговорення проекту регуляторного акта; 6) прийняття регуляторного акта.

### II. Постановка завдання

Мета статті – на підставі чинного законодавства України та практики регуляторної діяльності синтезувати технологію опрацювання та прийняття проектів регуляторних актів сільськими, селищними, міськими, районними в містах, районними та обласними радами.

### III. Результати

З метою технологізації управлінського процесу при здійсненні місцевими радами регуляторної політики необхідно розробити типову

процедуру опрацювання та прийняття проектів регуляторних актів місцевими радами.

Технологізація управлінської діяльності з опрацювання та прийняття проектів регуляторних актів місцевими радами полягає в розчленуванні зазначеної процедури на ряд послідовно здійснюваних заходів, що складаються з окремих кроків та базуються на нормативно-правових актах, які визначають спосіб їх здійснення.

Технологізувати управлінську діяльність з опрацювання та прийняття проектів регуляторних актів місцевими радами, на нашу думку, можна шляхом розроблення типової процедури опрацювання та прийняття проектів регуляторних актів сільськими, селищними, міськими, районними у містах, районними й обласними радами (табл. 1).

Зазначену процедуру можна розчленувати на п'ять окремих заходів, а саме:

- 1) внесення проекту регуляторного акта до відповідної ради;
- 2) розгляд проекту регуляторного акта відповідальною постійною комісією ради;
- 3) розгляд проекту регуляторного акта на пленарному засіданні сесії ради;
- 4) підписання рішення про прийняття регуляторного акта головою ради;
- 5) офіційне оприлюднення прийнятого регуляторного акта.

Розглянемо більш детально кожен із цих заходів.

Здійснення першого заходу – внесення проекту регуляторного акта до відповідної ради – передбачає два кроки.

Перший крок – реєстрація проекту регуляторного акта.

До комплексу документів, крім проекту регуляторного акта, доцільно також включити пояснювальну записку, аналіз регуляторного впливу, копії листів із зауваженнями та пропозиціями, наданими під час публічного обговорення, та копії відповідей на ці листи.

У пояснювальній записці до проекту регуляторного акта доцільно:

- зазначити посилання на план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів відповідної ради, пояснивши: прийняття внесеного проекту регуляторного акта передбачено планом, який був затверджений у попередньому році, чи було внесено зміни до вже прийнятого плану; якщо вносились зміни до плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, то чи були вони оприлюднені в десятиденний термін після затвердження; чи було дотримано строки, встановлені планом діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а в разі порушення цих термінів також пояснення причин такого порушення;

- вказати спосіб здійснення повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій та оприлюднення проекту регуляторного акта й відповідним АРВ;
- надати узагальнену інформацію про: кількість та найменування заходів, здійснених розробником з публічного обговорення внесеного проекту регуляторного акта та підсумки таких заходів; кількість внесених пропозицій і зауважень до проекту регуляторного акта та підсумки їх розгляду.

Другий крок – направлення виконавчим апаратом відповідної ради зареєстрованого проекту рішення до відповідальної постійної комісії та в разі необхідності – до інших постійних комісій ради.

Підсумком здійснення першого заходу є реєстрація проекту регуляторного акта та направлення його для подальшого розгляду до органів у терміни, визначені відповідним регламентом.

Другий захід – розгляд відповідальною постійною комісією проекту регуляторного акта – складається з п'яти кроків.

Перший крок – прийняття у разі необхідності рішення за мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради про підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу, враховуючи, що в цьому випадку аналіз регуляторного впливу не готується.

Другий крок – забезпечення підготовки експертного висновку.

Цей крок також можна розчленувати на окремі частини, а саме:

- вибір експерта;
- направлення проекту регуляторного акта експерту (укладення угоди на підготовку експертного висновку);
- прийняття експертного висновку (підписання акта виконаних робіт).

Зважаючи на необхідність підвищення якості управління органами місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності, вважаємо за доцільне залучення до експертизи проектів регуляторних актів експертних центрів, створених науковими чи навчальними закладами.

Таблиця 1

**Типова процедура опрацювання та прийняття проектів регуляторних актів  
сільськими, селищними, міськими, районними в містах, районними та обласними радами**

| Найменування заходу                                                                        | Кроки виконання заходу                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                        | Нормативна основа                                                        | Гідусумки виконання заходу                                                                                                                      | Термін закінчення заходу                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
|                                                                                            | А. Реєстрація проекту рішення.<br>(До комплексу документів, окрім проекту регуляторного акта, доцільно також включити аналіз регуляторного впливу, копії листів із зауваженнями та пропозиціями, наданими під час публічного обговорення та копії відповідей на ці листи)                                                                                                                                | Б. Направлення виконавчим апаратом відповідних рад проекту рішення до головної та відповідальної постійних комісій                                                                                                                                     | Регламент роботи відповідної ради                                        | Реєстрація проекту плану підготовки регуляторних актів                                                                                          | У термін, визначений відповідним регламентом |
| 1. Внесення проекту регуляторного акта до відповідної ради                                 | А. Прийняття рішення за мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради з підготовки експертного висновку щодо регуляторного впливу, враховуючи, що в цьому випадку аналіз регуляторного впливу не готується                                                                                                                                               | Б. Забезпечення підготовки експертного висновку:<br>- вибір експерта,<br>- направлення проекту регуляторного акта експерту (укладення угоди на підготовку експертного висновку);<br>- прийняття експертного висновку (підписання акту виконання робіт) | Регламент роботи відповідної ради<br>Положення про постійні комісії ради | Рішення відповідальної постійної комісії                                                                                                        | У термін, визначений відповідним регламентом |
| 2. Розгляд проекту регуляторного акта відповідальною постійною комісією ради (продовження) | В. Вивчення та надання висновків відповідальної постійної комісії до постійної комісії, до сфери відання якої належить супровід розгляду проекту регуляторного акта, за винятком, коли відповідальна постійна комісія є головною комісією про відповідність проекту регуляторного акта вимогам ст. 4; ст. 8 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" | Г. Прийняття рішення про необхідність доопрацювання проекту регуляторного акта чи про його погодження                                                                                                                                                  | Регламент роботи відповідної ради<br>Положення про постійні комісії ради | Рішення відповідальної постійної комісії                                                                                                        | У термін, визначений відповідним регламентом |
| 3. Розгляд проекту регуляторного акта на пленарному засіданні ради                         | Д. Внесення проекту регуляторного акта на пленарне засідання сесії чи направлення його голові постійної комісії                                                                                                                                                                                                                                                                                          | А. Включення питання про розгляд проекту регуляторного акта до порядку денного сесії<br>Б. Додатково розробника щодо прийняття регуляторного акта                                                                                                      | Регламент роботи відповідної ради<br>Положення про постійні комісії ради | Внесення проекту регуляторного акта на пленарне засідання сесії                                                                                 | У термін, визначений відповідним регламентом |
| 3. Розгляд проекту регуляторного акта на пленарному засіданні ради (продовження)           | В. Слідповідати голові чи іншій уповноваженій особі відповідальної постійної комісії про відповідність проекту регуляторного акта вимогам ст. 4; ст. 8 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"                                                                                                                                                      | Г. Прийняття рішення з порядку денного щодо проекту регуляторного акта                                                                                                                                                                                 | Регламент роботи відповідної ради                                        | Фіксація дати внесення рішення, прийнятого радою щодо проекту регуляторного акта відповідному голові Об'єднування зауважень відповідного голови | У термін, визначений відповідним регламентом |



Продовження табл. 1

| Найменування заходу                                                | Кроки виконання заходу                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                            | Нормативна основа                                                                                            | Підсумки виконання заходу                                                                             |                                             | Термін закінчення заходу                     |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------|
|                                                                    | А. Внесення рішення, прийнятого радою щодо проекту регуляторного акта, відповідному голові | Б. Внесення рішення сільської, селищної, міської ради і внесення на повторний розгляд відповідної ради, якщо наявна хоча б одна з обставин:<br>- відсутній аналіз регуляторного впливу;<br>- проект регуляторного акта не був оприлюднений | В. Схвалення відповідним головою рішення, прийнятого радою щодо проекту регуляторного акта шляхом підписання | Офіксація дати внесення рішення, прийнятого радою щодо проекту регуляторного акта відповідному голові | Обґрунтування зауважень відповідного голови | У термін, визначений відповідним регламентом |
| 4. Підписання рішення щодо проекту регуляторного акта головою ради |                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                              |                                                                                                       |                                             |                                              |
| 5. Офіційне оприлюднення прийнятого регуляторного акта             |                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                              |                                                                                                       |                                             |                                              |

Третій крок – вивчення та надання висновків відповідальній постійній комісії головній постійній комісії, до сфери відання якої належить супровід розгляду проекту регуляторного акта про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

Для науково-методичного забезпечення підготовки висновку відповідальній постійній комісії ради щодо відповідності проекту регуляторного акта та АРВ на нього принципам регуляторної політики доцільно виділити окремі критерії, за якими можна оцінити відповідність проекту регуляторного акта та АРВ на нього принципам державної регуляторної політики.

Можемо запропонувати власні параметри оцінювання, що зведені до типової форми висновку відповідальній постійній комісії про відповідність проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики (табл. 2).

У разі, якщо розробником регуляторного акта дотримано всі вимоги, за якими оцінюється стан дотримання принципів регуляторної політики, відповідальна постійна комісія робить обґрунтований висновок про відповідність внесеного проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики. Коли розробником регуляторного акта не дотримано вимог хоча б одного із визначених параметрів, через який розкривається відповідний принцип, відповідальна комісія повинна прийняти рішення про невідповідність внесеного проекту регуляторного акта конкретному принципу регуляторної політики та аргументувати свій висновок посиланням на недотримання відповідного параметра оцінювання принципу.

Четвертий крок – прийняття рішення про погодження проекту регуляторного акта чи про необхідність його доопрацювання.

У разі негативного висновку відповідальній постійній комісії ради, який полягає у встановленні невідповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики, він повертається розробнику на доопрацювання, при цьому п'ятий крок не здійснюється. За наявності позитивного висновку відповідальній постійній комісії ради щодо проекту регуляторного акта здійснюється п'ятий крок.

П'ятий крок – винесення проекту регуляторного акта на пленарне засідання ради.

Якщо відповідальна постійна комісія ради одночасно визначена як головна постійна комісія, то опрацьований проект регуляторного акта направляється до виконавчого апарату ради для внесення на пленарне засідання сесії. В іншому випадку позитивний висновок відповідальній постійній комісії направляється до головної постійної комісії для подальшого вжиття заходів щодо винесення опрацьованого проекту регуляторного акта на пленарне засідання сесії.

Узагальнюючи здійснення другого заходу, зазначимо, що його підсумком є внесення погодженого проекту регуляторного акта з висновком відповідальній постійній комісії ради на пленарне засідання сесії.

При здійсненні третього заходу – розгляду проекту регуляторного акта на пленарному засіданні сесії – необхідно здійснити чотири кроки.

Перший крок, який полягає у включенні питання про розгляд проекту регуляторного акта до порядку денного сесії, є важливим з огляду на те, що в разі намагання внести на розгляд сесії ради проект регуляторного акта, який не проходив відповідного погодження, депутат чи голова цієї ради може запропонувати не включати до порядку денного сесії розгляд цього проекту регуляторного акта.

Другий крок – доповідь розробника щодо прийняття регуляторного акта – здійснюється у порядку, встановленому регламентом відповідної ради. Він полягає в тому, що під час пленарного засідання сесії ради першим виступає доповідач, яким, як правило, є представник розробника проекту регуляторного акта, з доповіддю про зміст регулювання та порядок його підготовки.

Третій крок – співповідь голови чи іншої уповноваженої особи відповідальній постійній комісії про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. На пленарному засіданні сесії ради зі співповіддю має виступити голова чи інша уповноважена особа відповідальній постійній комісії та доповісти депутатам про відповідність проекту регуляторного акта та АРВ на нього принципам регуляторної політики. У цій співповіді оголошується висновок відповідальній постійній комісії про відповідність проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Четвертий крок – прийняття рішення з порядку денного щодо проекту регуляторного акта. Після обговорення доповіді та співповідей, у порядку, визначеному регламентом відповідної ради, приймається рішення ради.

Необхідно зазначити, що незалежно від того, чи є подібна норма у регламенті відповідної ради, згідно з ч. 1 ст. 36 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений.

Узагальнюючи здійснення чотирьох кроків третього заходу, звернемо увагу та те, що їх підсумком є прийнятий регуляторний акт, який не набув чинності.

Таблиця 2

**Типова форма висновку відповідальності постійної комісії про відповідність проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики**

| Найменування принципу                                                                                                                                                                                                                                | Параметр оцінювання принципу                                                                                                                                                                                                                                      |                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Найменування                                                                                                                                                                                                                                                      | Відмітка про відповідність (так/ні) |
| Доцільності – обґрунтованості необхідності державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми                                                                                                                         | Чи наявний аналіз регуляторного впливу?                                                                                                                                                                                                                           |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи наявні в констатуючій частині проекту регуляторного акта або в проекті рішення, яким затверджується проект регуляторного акта, посилання на закон (законои) та підзаконні акти?                                                                                |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи є чинними закон (законои) та підзаконні акти, на які є посилання в констатуючій частині проекту регуляторного акта або в проекті рішення, яким затверджується проект регуляторного акта?                                                                       |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи визначена та проаналізована проблема, яку пропонується вирішувати шляхом відповідного регулювання?                                                                                                                                                             |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи обґрунтовано, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує відповідного регулювання?                                                                                                                            |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи обґрунтовано, чому визначена проблема не може бути вирішена за допомогою чинних регуляторних актів або шляхом внесення змін до чинних регуляторних актів?                                                                                                      |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи визначені цілі регулювання?                                                                                                                                                                                                                                    |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи обґрунтовано можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта?                                                                                                                                                     |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи входить здійснення запропонованих регулювань до компетенції ради?                                                                                                                                                                                              |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи ґрунтується обраний спосіб регулювання на конкретних вимогах закону (законоів) та підзаконних актів, на які є посилання в констатуючій частині проекту регуляторного акта або проекту рішення, яким затверджується проект регуляторного акта?                  |                                     |
| Ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави й органу місцевого самоврядування | Чи діє рада в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України?                                                                                                                                                                                     |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи визначені очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі чи здійснено розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави й органу місцевого самоврядування внаслідок дії регуляторного акта? |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи доведено в аналізі регуляторного впливу, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави й органу місцевого самоврядування?                             |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи доведено в аналізі регуляторного впливу, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, будуть максимально можливими?                                                                                                           |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи досить обґрунтовано доведено, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати?                                                                                                                  |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи визначені та оцінені усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі як одна із альтернатив – відсутність запропонованого регулювання                                                                                          |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи аргументовані переваги обраного способу досягнення встановлених цілей?                                                                                                                                                                                         |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Чи наявні в проекті регуляторного акта та/або аналізі регуляторного впливу для суб'єктів господарювання та громадян механізми стимулювання та протидії                                                                                                            |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                     |

Продовження табл. 2

| Найменування принципу                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Параметр оцінювання принципу<br>Найменування                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Відмітка<br>про відповідність<br>(так/ні) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Передбачуваності – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дає змогу суб'єктам господарювання здійснювати планування їх діяльності                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Чи було заплановано прийняття проекту регуляторного акта, що розглядається планом діяльності з підготовки проектів регуляторних актів відповідної ради?                                                                                                                                                                                                                |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи описані механізми і заходи, які забезпечать вирішення визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта?                                                                                                                                                                                                                                      |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи оцінено можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги?                                                                                                           |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи оцінено ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта?                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи обґрунтовано запропонований термін чинності регуляторного акта?                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи визначені показники результативності регуляторного акта?                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи визначені заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття?                                                                                                                                                                                                                                       |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи було здійснено повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта?                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи містить повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта всі складові:                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | - стислий виклад змісту проекту                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                           |
| Прозорості та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності | - поштову та електронну за її наявності адресу розробника проекту та інших органів, до яких можна надсилати зауваження та пропозиції                                                                                                                                                                                                                                   |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | - інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації та/або адреса сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу, або інформація про інший спосіб оприлюднення в межах чинного законодавства) |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | - інформацію про термін, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань                                                                                                                                                                                                                                              |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | - інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами їх об'єднаннями зауважень та пропозицій                                                                                                                                                                                                                                                                |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи було оприлюднено проект регуляторного акта разом з аналізом регуляторного впливу?                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи не перевищує п'яти робочих днів термін між повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта та оприлюднення проекту регуляторного акта й аналізу регуляторного впливу?                                                                                                                                                                                      |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи були дотримані вимоги щодо термінів проведення публічного обговорення – не менше одного місяця та не більше трьох місяців з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу?                                                                                                                                               |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи дані відповіді всім особам, які надали зауваження та пропозиції до проекту регуляторного акта?                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Чи достатньо аргументована відмова, дана кожній особі, у разі повного чи часткового неврахування її зауважень та пропозицій до проекту регуляторного акта?                                                                                                                                                                                                             |                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                           |

Необхідно додатково здійснити ще два заходи для того, щоб був прийнятий регуляторний акт, який не набув чинності.

Одним із таких заходів (четвертим у загальній процедурі), який складається з двох кроків, є підписання рішення про прийняття регуляторного акта головою ради.

Перший крок цього заходу полягає у внесенні рішення, прийнятого радою щодо проекту регуляторного акта, відповідному голові. Процедура такої дії повинна бути унормована в регламенті роботи відповідної ради.

Другий крок може бути здійсненим в одному з двох можливих напрямів:

- зупинення рішення сесії;
- схвалення прийнятого рішення шляхом його підписання.

Зупинення рішення сесії ради має здійснюватись відповідним головою ради, якщо наявна хоча б одна із таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений.

При зупиненні рішення сесії ради за вказаними мотивами голова відповідної ради має використовувати право, надане йому п. 4 ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", згідно з яким рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний термін з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий термін повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, то воно набирає чинності.

Зазначимо, що вказане право голови відповідної ради разом з вимогою ч. 1 ст. 36 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" робить його обов'язковим до виконання та в разі недотримання може призвести до негативних наслідків для голови ради.

Інший напрям другого кроку – схвалення прийнятого рішення шляхом його підписання головою ради – обирається у разі відсутності зауважень до прийнятого регуляторного акта. Після підписання прийнятого регуляторного акта йому присвоюється відповідний номер та проставляється дата прийняття.

Підсумком здійснення четвертого заходу є офіційний письмовий документ – регуляторний акт, який не набрав чинності.

Для того, щоб прийнятий регуляторний акт набрав чинності, необхідно здійснити п'ятий захід – офіційне оприлюднення прийнятого регуляторного акта.

Офіційне оприлюднення регуляторного акта, прийнятого органами місцевого самовря-

дування, здійснюється в друкованих засобах масової інформації відповідних рад, а в разі їх відсутності – у місцевих друкованих засобах масової інформації, визначених цими органами, не пізніше як у десятиденний термін після його прийняття та підписання. Регуляторні акти набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній термін їх введення у дію.

#### IV. Висновки

У статті наведено етапи вирішення актуального наукового завдання, що виявляється в розробці типової процедури опрацювання та прийняття проектів регуляторних актів місцевими радами.

Результати проведеного наукового дослідження свідчать про досягнення мети й виконання поставленого завдання та дають підстави сформулювати такі висновки.

1. У науці державного управління недостатньо опрацьовані типові процедури здійснення діяльності органів місцевого самоврядування, що свідчить про перспективність подальших наукових розвідок у цьому науковому напрямі.

2. Розроблена типова процедура опрацювання та прийняття проектів регуляторних актів може бути застосована при здійсненні регуляторної діяльності сільськими, селищними, міськими, районними у містах, районними та обласними радами.

3. Застосування типової процедури опрацювання та прийняття проектів регуляторних актів органами місцевого самоврядування дасть змогу знизити рівень управлінської проблеми, яка базується на недостатньому рівні вмінь посадових осіб сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад застосовувати механізм регуляторної політики при опрацюванні та прийнятті проектів регуляторних актів. З великою ймовірністю можна стверджувати, що наслідком застосування органами місцевого самоврядування розробленої типової процедури опрацювання та прийняття проектів регуляторних актів буде підвищення рівня застосування МРП та якості управлінської діяльності.

Подальшою перспективою дослідження слід вважати розробку механізмів впровадження інноваційних технологій у практику державного регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

#### Література

1. Winner L. *Technologia in Politico. Thought / L. Winner* . – Cambridge ; Roma : MD, 1997. – 418.
2. Дерлоу Д. Ключові управлінські рішення. Технологія прийняття рішень : пер. з англ. / Д. Дерлоу. – К. : Всеуито : Наукова думка, 2001. – 242 с. – (Сер. "Усе про менеджмент").
3. Karpen V. *Amministrazione di statale in Stato il diritto: organizzare di sfere servizi /*

- V. Karpen // *Rev. de administracion public.* – 1999. – № 12. – P. 249–298.
4. Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления / В.И. Кнорринг. – [2-е изд., изм. и доп.]. – М.: НОРМА, 2001. – 528 с.
  5. Lacestare G. Social del tecnologia: "Tecnologia oggi" / G. Lacestare. – Roma: L, 1998. – 486 p.
  6. Maritani M. Contemporaneo a tecnologia amministrazione del stato e sviluppo dell'economico / M. Maritani. – Roma: SDN, 1998. – 238 p.
  7. Технологія прийняття управлінських рішень: навч. посіб. / [уклад. В.Д. Бакуменко]. – К.: Вид-во НАДУ при Президентіві України, 2007. – 20 с.
  8. Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методики: наук. вид. / [В.М. Князєв, В.Д. Бакуменко, Є.О. Ралдугін та ін.; за заг. ред. В.М. Князєва]. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 204 с.
  9. Войтович Р.В. Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні: навч.-метод. посіб. / Р.В. Войтович. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 192 с. – Бібліогр.: с. 169–189 (300 назв).
  10. Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений: учеб. пособ. / В.М. Колпаков. – К.: МАУП, 2000. – 256 с.
  11. Колпаков В.М. Тестові завдання з дисципліни "Методи і технології прийняття управлінських рішень" (для спеціалістів, до заліку) / В.М. Колпаков. – К.: МАУП, 2002. – 27 с.
  12. Лесечко М.Д. Технологія прийняття управлінських рішень у державному управлінні та місцевому самоврядуванні: навч. посіб. / М.Д. Лесечко, А.О. Чемерис, Р.М. Рудніцька; [за заг. ред. М.Д. Лесечка]. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 424 с.
  13. Технологія і стандарти підготовки державно-політичних рішень: світовий та європейський досвід, українські реалії: конспект лекцій для використання в навчальному процесі в системі підвищення кваліфікації кадрів / [уклад. В.М. Соко]. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 68 с.
  14. Погрібняк М.А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. наук з держ. упр. / М.А. Погрібняк; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2008. – 22 с.
  15. Погрібняк М.А. Планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів органами місцевого самоврядування / М.А. Погрібняк // Держава та регіони. – 2005. – № 2. – С. 179–184.

УДК 323.39(477+100)

### ПРОБЛЕМА ЗМІНИ УПРАВЛІНСЬКИХ ЕЛІТ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

**Попадюк Н.І.**

здобувач Національної академії державного управління при Президентіві України

#### Annotation

The paper reveals the problems of the administrative elite change, appropriate national and foreign experiences are analyzed. The author stands on the point of view that nowadays the question of the qualitative administrative elite changes is extremely urgent in Ukraine, but it is left beyond the state attention as well as the society in the whole.

#### Анотація

У статті розкрито проблеми зміни управлінської еліти, проаналізовано відповідний вітчизняний і зарубіжний досвід. Проблема зумовлена актуальністю питань якісної зміни управлінських еліт, які поки що залишаються поза увагою як держави, так і суспільства в цілому.

#### Ключові слова

Державна влада, управління, управлінська еліта, контреліта, зміна управлінських еліт, рекрутація еліт, репродукція еліт, циркуляція еліт.

#### І. Вступ

Проблема зміни управлінських еліт має значення для усіх держав на етапі впровадження важливих реформ та вирішення нагальних завдань з метою подальшого прогресивного розвитку. Сьогодні Україна переживає складний етап свого існування, коли управління здійснюється в умовах невизначених політичних, соціально-економічних і соціально-культурних орієнтирів. Суспільству до цього часу не запропоновано нової перспективи та стратегії розвитку країни. Фактично на сьогодні відсутні серйозні як теоретичні, так і прикладні розробки питань щодо шляхів переходу від теперішньої кастової, зосередженої на власних інтересах еліти, до вітчизняної еліти як сукупності соціальних прошарків, усебічно інтегрованих у суспільство та зорієнтованих на виконання в ньому надзвичайно важливих функцій.

Проблемою зміни управлінських еліт займалися такі вітчизняні науковці, як М. Ми-

хальченко, А. Пахарєв, В. Потульницький, В. Танчер, М. Шульга, Б. Ярош. Значний внесок у теорію управлінської еліти зробили харківські політологи О. Куценко, О. Халецька та інші, які вивчають джерела поповнення еліти, способи її формування, взаємодію старої й нової еліти, її згуртованість, вплив еліти на трансформацію суспільства. Однак проблеми процесу зміни еліт в Україні все ще мало досліджені та потребують наукового обґрунтування.

Г. Ашин, В. Гельман, Р. Гюнтер, К. Фармер, Дж. Хіглі, У. Хоффман-Ланґе, запропонували концепції, у яких охарактеризовано процеси, властиві правлячій політичній еліті, а також визначили особливості трансформації управлінських еліт.

## II. Постановка завдання

Мета статті – дослідження проблеми зміни управлінської еліти, проведення аналізу відповідного вітчизняного й зарубіжного досвіду специфіки механізмів такої зміни.

Відповідно до визначеної мети сформульовано такі завдання:

- дослідити вітчизняний досвід зміни управлінської еліти, при цьому сконцентрувати особливу увагу на аналізі механізмів зміни управлінських еліт;
- проаналізувати зарубіжний досвід зміни управлінської еліти та специфіку механізмів зміни;
- розглянути основні концепції трансформації елітних груп та розкрити особливості понять: “рекрутація”, “репродукція”, та “циркуляція еліт”;
- визначити основні напрями реалізації успішного зарубіжного досвіду зміни еліт в Україні.

## III. Результати

Як зазначає Дж. Армстронг, управлінські еліти – це ті, хто керує адміністративними установами; індивідууми, відповідальні за творення політики та її імплементацію [1, с. 3]. На думку Дж. Армстронга, визначення поняття управлінських еліт чи навіть еліт загалом може бути частково складним завданням. Як можна розпізнати серед індивідуумів на владних позиціях “еліту”? Яким чином управлінські еліти відрізняються від організаційних і бюрократичних еліт? Чи відрізняються вони взагалі? Як відокремити бюрократію від управління? К. Фармер стверджує, що еліта – це ті, хто володіє “певною характеристикою, що високо оцінена суспільством” [3, с. 1].

У сучасній західній політології не існує єдиного тлумачення поняття “еліта”. Цим терміном, як правило, позначають людей, які мають найбільшу кількість певних позитивних якостей, цінностей і пріоритетів (влада, багатство, культура, професіоналізм, компетентність, сила волі тощо) та мають найбільш впливові позиції в суспільній ієрархії.

Попередниками теорії еліт були ідеї, обґрунтовані у працях Конфуція, Платона, Н. Макіавелі, Т. Карлейля, Ф. Ніцше. Як цілісна система світогляду теорії еліт були сформульовані на початку XX ст. В. Парето, Г. Моска, М. Вебером, Р. Міхельсом, К. Маносельмоном, Х. Ортеґою-і-Гассетом, А. Тойнбі, Р. Міллсом та ін.

Німецький учений У. Хоффман-Ланґе зазначає, що навряд чи має сенс надмірно розширення поняття еліти, використання його для характеристики індивідів або груп. Лідери рухів протесту, що виступали за скасування авторитарного режиму, не можуть бути зараховані до членів національної еліти, поки вони не досягнуть успіхів в інституціалізації свого політичного впливу, створивши стійкі організації, тобто політичні партії або групи тиску [11, с. 50].

Проблемність архаїчної української політичної системи зумовлена неконсолідованістю та незмінністю правлячої верхівки, відсутністю нових дієвих державних і недержавних інститутів, невпровадженням економічних реформ, слабкою розвинутістю інститутів громадянського суспільства та систематичною нестабільністю соціально-політичної ситуації, правовою неупорядкованістю в країні. Г.К. Ашин зазначає: “Така еліта, піклуючись в основному про свої корпоративні інтереси, дедалі більше “загниває”, відриваючись від народу, стає ізольованою системою” [6, с. 91]. Слід замислитися над питанням: як змінити управлінську еліту, яка існує, на дієздатну та ефективну силу, яка зможе гідно відповісти на виклики сучасності? Зарубіжний досвід свідчить, що у таких випадках держава потребує нагальних докорінних змін не лише в економічній, а й, насамперед, у політико-правовій сфері.

Зміна еліт для самих еліт, для держави має означати зміну в мотивах, стратегіях і правилах організації свого життєвого простору. Еліти – дзеркало суспільних очікувань і водночас – суб’єкт їх реалізації, провідник суспільних змін. Якщо дзеркало стає непридатним для використання, його змінюють.

Проблема зміни еліт безпосередньо пов’язана з проблемою політичної трансформації суспільства. Зміна економічних або політичних державних пріоритетів приводить і до зміни зацікавлених еліт. На думку американського правознавця У. Кіфа, “конкуренція серед еліт підтримує американське суспільство вільним від тиранії однієї-єдиної еліти”. Цей погляд відомий як “теорія компенсаційної влади”. Сьогодні актуальним є питання про те, як змінились елітні групи, що існували до цього, і як вони виникли, що собою являють нові?

Існує велика кількість підходів і концепцій, які намагаються пояснити цей перехід. Узагальнивши їх, можна виділити такі три ключові положення:

1. Відбулася “революційна” зміна еліт.
2. Еліти залишилися такими самими лише зі зміненими декораціями навколо них.
3. Процес трансформації еліт ще не закінчився.

Російський дослідник І. Куколев виділяє кілька основних моделей, за допомогою яких можна спробувати розкрити суть трансформації елітних груп [7, с. 83–84].

Перша модель – зміна потоків. Розглянуто декілька змін (хвиль) правлячої еліти. На кожному етапі попередня елітна група висуває на керівництво наступну, а вона, у свою чергу, є політичним “могилянником” для тих, хто її висунув.

Друга модель – найбільш поширена. В її основу покладено уявлення, що в СРСР існував правлячий клас – партійно-радянська номенклатура. Суть “перебудови” – “конверсія” політичного капіталу в капітал економічний. Клас правлячих у СРСР політиків перетворився на клас власників. Після цього починається зворотний процес – повернення власності у владу.

Третя модель – бунт економічної еліти або пробудження регіональних еліт. “Перебудова” розглядається як бунт проти столичної еліти. “Периферія” просунулася в центр, сформувавши кістяк нової політичної еліти, що забезпечує інтереси еліт економічних.

Четверта модель – роль контреліти (інтелігенції, маргінальних прошарків). Вона відображає публічні та соціальні моменти в процесі 80–90-х рр. XX ст. Господарсько-управлінська еліта фактично формувала та скеровувала владу. Коли політичні рамки виявилися вузькими, господарська еліта у своїй боротьбі проти “партократів” використала контреліту, яка зруйнувала вищу політичну номенклатуру й привела до влади економічні еліти та номенклатуру другого ешелону, частково злившись з ними або асимілювавшись у них.

Вітчизняний досвід свідчить, що зміна еліт відбувається буденно, рутинно: замість концептуальної конкуренції – обмін взаємними звинуваченнями; замість нових стратегічних планів і цілей – пакети стандартизованих обіцянок. Капітал змушений пов’язувати свої надії з тими, хто опинився на “політичному ринку” в перших лавах і таким чином потрапив у “полон” до вже відомого політичного менеджменту.

Ігноруючи необхідність концептуальної конкуренції, політичні менеджери застосовують найефективніші інструменти – технології конфлікту. Конфлікт як спосіб, інструмент і універсальний засіб досягнення потрібного результату вимагає постійного поділу й розтягнення об’єкта впливу на частини. Суспільство, культура, конфесії, економіка та власність – усе береться в роботу конфліктних технологій. Захід і Схід, мовна проблема, “російський вплив” і територіальні проблеми,

конфесійні конфлікти, демонізація суперників стають інструментарієм досягнення потрібного результату на виборах. Водночас ці конфлікти можуть стати не лише ситуативною подією, що дає швидкий електоральний ефект, а й довгостроковою тенденцією, яка житиме своїм життям та набуде внутрішньої логіки розвитку.

Зміна еліт в Україні є не лише внутрішньою, а й зовнішньою справою. Тривалий час над політиками й експертами тягив стереотип, що Україна є й буде “посередником” амбіцій глобального лідера США та його регіонального конкурента в Євразії – Росії. Росія не в змозі конкурувати із США. Але в її силах шукати формулу стратегічного партнерства з ЄС, пропонуючи себе як силовий полюс у Євразії. Україна в цьому контексті також є серйозним аргументом. Саме тому Росію й США об’єднує один спільний інтерес – пасивна участь України в євроінтеграції.

Представники нової еліти, які заявили вже про своє бажання взяти на себе відповідальність за державу, не готові до нових викликів, не бачать їх і поки що навіть не намагаються цього навчитися.

І в цьому сенсі українське суспільство формулює новий запит до оновлюваної правлячої еліти (бізнесової – в економіці, політичної – при владі, гуманітарної – у сфері науки) – запит на національний уряд. Хто б не переміг на президентських виборах, він буде змушений та зобов’язаний зважати на цей запит.

Перспективна програма зміни управлінських еліт має бути сформована з урахуванням реалій XXI ст. – часу глобальної економіки, панування інформаційних технологій і комунікаційних мереж, випереджального накопичення інтелектуального потенціалу.

Подібна стратегія передбачає перехід до принципово нової управлінської ідеології розвитку українського суспільства. Слід зазначити, що питання механізмів зміни управлінських еліт майже не досліджувалось вітчизняними науковцями. При цьому зарубіжні фахівці вивчають це питання протягом багатьох століть, і сьогодні продовжують у зв’язку зі зміною сутності завдань, що вирішуються у сфері регулювання суспільних відносин.

Управлінські дії, побудовані на намаганні наздогнати країни-лідери, копіюючи їх сучасну політичну й економічну моделі, – хибні в самій своїй основі. Потрібно, усвідомивши світові тенденції, перейти від “траєкторії наслідування” до “руху на випередження”. Такий тип руху передбачає стратегічну орієнтацію суспільства на нові випереджальні технології у сфері виробництва та нові прогресивні засади соціальної організації.

У зв’язку із цим необхідно зорієнтувати відповідні наукові сили нашого суспільства на



формулювання стратегій зміни управлінських еліт з урахуванням тих реалій, над осмисленням яких сьогодні працює весь світ і значення та перспективи розвитку яких для України ще треба добре усвідомити.

Процеси зміни еліт у суспільстві в науковому аналізі розглядаються через систему понять та категорій. До них належать “рекрутація” (залучення нових людей без конкретизації якісної характеристики цього процесу та їх соціально-групового походження – підбір еліти), “репродукція” (відтворення еліти в її власних межах, тобто в рамках цієї соціальної групи), “циркуляція” (такий спосіб заміни еліти, коли її позиції займають люди з інших соціальних груп; це зміна персоналу, який займає провідні позиції в ключових інституціях цього суспільства. “Циркуляція еліт” посідає одне з центральних місць [11, с. 51].

Закон циркуляції еліт не дає змоги старій еліті, що занепадає, призвести до занепаду все суспільство. Коли процеси занепаду правлячої еліти й кількісного зростання контреліти набувають широких масштабів, контреліта за допомогою мас витісняє стару еліту і стає правлячою. Це масова “циркуляція еліти”, або революція. У процесі революції багатьох представників старої еліти знищують, ув’язнюють, висилають або опускають до найнижчого соціального рівня. Інші представники старої еліти рятуються, зраджуючи свій клас. Нерідко вони займають провідні позиції в революційному русі.

Італійський соціолог і економіст В. Парето ще майже століття тому сформулював теорію кругообігу (циркуляції) еліт. Неминучість поділу суспільства на керівну еліту і керовані маси він виводив з відмінностей в індивідуальних рисах людей. Соціальна система потребує рівноваги і, вийшовши з такого стану, через певний час повертається до нього – це соціальний цикл, перебіг якого залежить насамперед від циркуляції еліт. Вони виникають у нижчих шарах суспільства й у ході боротьби піднімаються у вищі, там розцвітають і зрештою вироджуються та зникають. Власливості, що забезпечують еліті панування, змінюються протягом циклу соціального розвитку, тому змінюються і самі типи еліт.

Проте слід чітко розрізняти внутрішню циркуляцію еліти, зміну еліт (заміну старої еліти новою), а також змішані варіанти існування внутрішньої циркуляції і зміни еліт.

В. Парето виділяє такі головні типи еліт, що послідовно змінюються: 1) “леви”, для них характерний крайній консерватизм, грубі “силові” методи правління; 2) “лисиці” – майстри демагогії, обману, політичних комбінацій. Стабільна політична система характеризується перевагою еліти “левів”. Натомість, нестійка політсистема вимагає еліти енергійних діячів, новаторів, комбінаторів, які прагматично мислять. Постійна зміна однієї еліти

іншою – результат того, що кожен тип еліт має певні переваги, які, однак, з часом перестають відповідати потребам управління суспільством. Тому збереження рівноваги соціальної системи вимагає постійного процесу заміни однієї еліти іншою [9, с. 80–89].

Суспільство, у якому переважає еліта “левів”-ретроградів, застійне. Натомість еліта “лисиць” є динамічною. Механізм соціальної рівноваги функціонує нормально, коли забезпечений пропорційний приплив до еліти людей першої та другої орієнтації.

В. Парето поділяв еліту на правлячу і неправлячу (контреліту). Революція, на його думку, – усього лише боротьба і зміна правлячої еліти потенційною елітою, якій необхідна підтримка мас, не задоволених старим суспільно-політичним ладом. Відомий англійський соціолог Т. Ботомор стверджує, що з праць В. Парето не зрозуміло, чого стосується поняття “циркуляція еліт”: процесу динаміки перетворення нееліт у еліти чи заміни однієї еліти іншою [2, с. 49]. Насправді, обидві інтерпретації наявні у В. Парето, він часто пише про те, що найбільш обдаровані індивідууми рекрутуються з нижчої страти у вищу, а окремі елементи еліти деградує, опускаючись на дно суспільства.

Значну увагу дослідженню процесів елітарних змін приділяв Р. Міхельс [5, с. 19]. Він зазначав, що суспільство не може існувати без панівного або політичного класу (еліти), його наявність – це постійно діючий фактор соціальної еволюції. У структурі еліти вчений вказує на такі самостійні елементи: політичний, економічний та інтелектуальний. Їх взаємодія зумовлює потребу здійснювати панування. Управління суспільством завжди є справою організованої меншості, яка нав’язує суспільству певний порядок. При цьому будь-які правлячі угруповання приділятимуть значну увагу збереженню та посиленню своїх владних позицій, що призводить потім до зловживання владою.

Х. Ортега-і-Гассет стверджував, що еліта – це особи, які інтелектуально або морально панують над людською масою та мають розвинуте почуття відповідальності. Суспільство, кероване елітою, і маса, “яка знає своє місце”, – умова “нормального” функціонування суспільства [10, с. 5–16].

В американській політології еліта поділяється на статичну і виконавчу (за особистими якостями), а також на професійну і групову (за типом впливу). За формою правління еліта поділяється на традиційну, внутрішню і зовнішню. Першій відповідає статична еліта, другій – динамічна, третій – наслідувальна. Р. Ліпіт та Р. Уайт аналізують еліту з погляду стилю правління (демократична, ліберальна та авторитарна) [4, с. 271–301].

На сучасному етапі політичної еволюції нашого суспільства зрозуміло, що розбіжно-

сті між старою і новою елітами не настільки великі, як цього очікувала більшість політологів. Ця обставина цілком очевидна. Обидві еліти складаються з людей, вихованих в умовах десятиліть панування тоталітаризму, що породжував певну ментальність, певні звички і стереотипи поведінки. Чимало політологів не без підстав вважають, що для виховання нової, демократичної еліти знадобляться роки, навіть десятиліття.

У вітчизняній літературі найчастіше пишуть про заміну тоталітарної еліти новою, демократичною. Але, на нашу думку, у цьому випадку краще вжити термін “посттоталітарна еліта”. Після того, як вона прийшла до влади, швидко виявилось, що якості, потрібні правлячій еліті, дуже відрізняються від якостей, необхідних опозиціонерам. Коли потрібно не лише виступати із запальними промовами на мітингах, а й управляти суспільством, робити це щоденно і кваліфіковано, з’ясувалося, що нова еліта тотально не готова до цієї нової ролі. Якості, які необхідні на першому етапі перетворень, не завжди потрібні на другому, коли головне – копітка організаційна робота з відродження економіки, вирішення соціальних і культурних проблем.

Характеризуючи особливості переходу пострадянських країн до демократичного правління, можна помітити, що цей процес відрізняється від східноєвропейських держав. Так, у польському та угорському переходах домінували переговори; східнонімецькі, чехословацькі та болгарські – характеризувалися масовими мобілізаціями без насилля, тоді як переворот у Румунії був зумовлений повстаннями, що проходили в насиллі, зіткненнях та вуличних сутичках.

Формування політичної еліти в Росії, Україні, Білорусі відбулося відмінним від Заходу та колишніх країн народної демократії шляхом. До сутнісних характеристик такого переходу можна зарахувати: зміну колишньої радянської, партійної номенклатури на еліту “демократичну”; витіснення з органів управління представників гуманітарної інтелігенції і заміна їх здебільшого спеціалістами сільського господарства, інженерно-технічними робітниками та господарськими керівниками; збільшення кількості та впливу у складі номенклатури вихідців із сільської місцевості (за даними Національного інституту стратегічних досліджень, 87% української політичної еліти) [8, с. 1].

Сучасна управлінська еліта, згідно з дослідженнями громадської думки, сьогодні викликає розчарування у народі. Усе частіше висловлюються думки, що вона компрометує в очах народу демократичні перетворення. І це пов’язано не лише з тим, що вона виявилася професійно не готовою до управлінської діяльності, вона не витримала іспиту владою.

Постають запитання: як змінити ситуацію; як віднайти формулу успіху, коли необхідні для виконання політичних та інших функцій права, привілеї не переходили б у зловживання, щоб еліта не перетворювалася у групу, яка експлуатує суспільство? Західні політологи давно обговорюють цю проблему. Тут наявне зіткнення ліворадикальної і консервативної позицій. Перша виходить з того, що якщо еліта буде мати інституціональні привілеї, то вона буде думати не про інтереси народу (особливо його найбідніших верств), а про захист цих привілеїв, і тому з часом перетвориться у групу, що протистоїть народним масам. Прихильники консервативних течій заперечують: навіщо говорити тільки про привілеї еліти? Слід подумати спочатку про її величезну відповідальність. Якщо її представники будуть змушені думати про хліб насущний, вони з неминучістю будуть гірше управляти суспільством.

Одним із головних моментів, які стосуються внутрішньоелітарної динаміки розвитку, є припідтриманні кожній державі канали та способи рекрутування в коло представників центральної політико-управлінської еліти з-поміж ефективних “запасних”, яких готує й пропонує центру регіональна еліта. Крім того, необхідно розглядати рівень відкритості або закритості відповідних еліт, динаміку або, навпаки, статичність їх циркуляцій. Характерною ознакою у цьому питанні стає все більше звуження каналів для просування “на гору” навіть найбільш талановитих вихідців з певних українських регіонів.

Управлінську еліту створює певне суспільство, і головне її призначення полягає в підтримці суспільної системи в стані конструктивної керованості, реалізації владних повноважень та підвищенні відповідальності за рішення, які приймаються, та їх практичну реалізацію. Це група авторитетних, спеціально підготовлених людей, які займають особливе місце в суспільстві і наділені специфічними професійними здібностями, вміннями, діловими та особистісними якостями, властивостями, які надають можливість її представникам активно і системно впливати на процеси управління суспільством.

Якщо немає взаємодії управлінської еліти і народу, яка необхідна для забезпечення активної та скоординованої участі народних мас у досягненні визначених елітою стратегічних цілей, постає питання про нездатність такої управлінської еліти виконувати покладені на неї зобов’язання. Сьогодні дуже необхідна управлінська еліта, яка враховувала б зміни, що відбуваються в соціально-економічній, політичній і духовній сферах суспільства, а також завдання України як незалежної, правової демократичної держави.

**IV. Висновки**

Таким чином, на нашу думку, на сучасному етапі державотворення значною проблемою для української еліти є відсутність ідеології, чіткої політичної програми дій і почуття соціальної відповідальності. Цим вона й відрізняється від еліт таких розвинувтих країн світу, як США, ФРН, Франція, Данія та ін.

Світовий досвід свідчить, що життєвий рівень усіх прошарків населення, соціально-економічна ситуація в країні визначаються рівнем освіченості суспільства і його ставленням до інтелектуальних цінностей. Масштабність завдань у галузі розвитку інтелектуального потенціалу українського суспільства об'єктивно потребує оновлення та омолодження управлінської еліти, вироблення та застосування нових високих стандартів для державних управлінських кадрів.

Еліта лише тоді забезпечить рух суспільства шляхом модернізації, коли забезпечить здоров'я, соціальні блага та інтелект нації. Випереджальний розвиток інтелектуального капіталу, основою якого є сукупний людський потенціал, що постійно зростає, – запорука розвитку та процвітання України.

Циркуляція еліт є демократичним механізмом, який перешкоджає монополізуванню влади, допускає нові ідеї нових людей. При цьому відбувається конкуренція еліт за владу. Вільні вибори – перевірка адекватності управлінської еліти, яка існує, здатності суспільства постійно контролювати її. Унаслідок чого відбувається циклічний процес: особи при владі змінюють одна одну або остаточно сходять з управлінської арени.

Подальші наукові дослідження та аналіз проблеми дадуть змогу зробити висновки, які необхідні для вдосконалення та забезпечення ефективності механізму зміни еліт в Україні. Будуть визначені головні теоретичні підходи до вирішення проблеми та розкриті основні завдання управлінської еліти як суб'єкта процесу державотворення, котрі

зможуть використати у своїй роботі владні структури, політичні партії та установи, що готують управлінські кадри. Окрім того, їх можна буде використовувати під час підготовки підручників, навчально-методичних посібників для викладання спеціальних курсів, наприклад, "Механізм зміни управлінської еліти в Україні".

**Література**

1. Armstrong John A. (1973), *The European Administrative Elite*. Princeton: Princeton University Press.
2. Bottomore T. *Elites and Society*. – London, 1994.
3. Farmer Kenneth C. (1992), *The Soviet Administrative Elite*. – New York ; Westport ; London : Praeger Publishers.
4. Lewin K., Lippitt R., White R. Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates // *Journal of Social Psychology*.
5. Michels R. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modern Demokratie* / R. Michels. – Berlin, 1970.
6. Ашин Г.К. Курс элитологии / Г.К. Ашин, Е.В. Охотский. – М. : Спортакадемпредс, 1999.
7. Куколев И. Трансформация политических элит / И. Куколев // *Общественные науки и современность*. – 1997. – № 4. – С. 82–91.
8. Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua).
9. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів / Дж. Сарторі. – К., 2001. – 211 с.
10. Танчер В. Ідеї елітизму в контексті демократичної трансформації суспільства / В. Танчер, О. Кучеренко // *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. – 1998. – № 3.
11. Хоффман-Ланге У. Элиты и демократизация: германский опыт / У. Хоффман-Ланге // *СОЦИС*. – 1996. – № 4. – С. 50–57.

УДК 35.0833:346.232

# **ПЕРСПЕКТИВНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

**Псарьов Г.Ю.**кандидат економічних наук, докторант  
Донецький державний університет управління**Annotation**

The perspective problems of reformation of local self-government and development of regions of Ukraine are certain in the article. It is recommended to take into account them at development of conceptions of effective organization of local self-government.

**Анотація**

Визначено перспективні проблеми реформування місцевого самоврядування та розвитку регіонів України. Рекомендовано враховувати їх при розробці концепцій ефективної організації місцевого самоврядування.

### Ключові слова

Місцеве самоврядування, реформування, концепції організації.

### I. Вступ

Аналіз дискусій, що точаться навколо регіональної проблематики, засвідчує багатоманітність поглядів на шляхи реформування місцевого самоврядування та створення механізмів розвитку регіонів. Це демонструють процеси розробки проектів Концепцій державної регіональної політики у 2001 р., Державної стратегії регіонального розвитку України до 2015 р. та пропозицій щодо розробки нової Концепції державної регіональної політики у 2008 р. Можна констатувати принаймні три концептуально різні підходи.

Виходячи з цього, для проведення успішного реформування місцевого самоврядування та створення ефективних механізмів державного механізму розвитку регіонів необхідно одночасно враховувати ретроспективні, поточні й перспективні проблеми. Саме це дасть змогу розробляти сильні управлінські рішення.

Проблеми реформування системи місцевого самоврядування та створення на цій основі ефективних механізмів державного управління регіональним розвитком є предметом постійних дискусій вітчизняних учених. Значний внесок у вирішення окремих аспектів цієї проблеми зробили Б.І. Адамов, В.М. Гончаров, Г.К. Губерна, М.І. Долішній, В.В. Дорофійенко, В.М. Лобас, С.Ф. Поважний, О.С. Поважний, В.В. Рибак, А.Т. Ткачук, М.Г. Чумаченко та ін. Однак при цьому система ретроспективних, поточних і перспективних проблем реформування місцевого самоврядування та розвитку регіонів України не бралась до уваги.

### II. Постановка завдання

Мета статті – визначення перспективних проблем реформування місцевого самоврядування та розвитку регіонів шляхом аналізу й порівняння змісту проектів Концепції державної регіональної політики 2001 р., Державної стратегії регіонального розвитку України до 2015 р. та пропозицій щодо розробки нової Концепції державної регіональної політики у 2008 р.

### III. Результати

Можливість приєднання України та її регіонів до загальноєвропейського процесу регіоналізації вимагає від неї застосування механізмів регіонального розвитку за змістом подібних до тих, що використовуються у країнах Європи, перш за все, щодо впровадження механізмів програмно-цільового підходу. При всьому різноманітті основна їх особливість полягає в тому, що вони організовують участь і об'єднують зусилля різних ланок управління у регіональному розвитку. Тому проблема державної регіональної політики на сучасному етапі – це одне з найактуальніших питань, яке має бути вирішено для

підвищення рейтингу України на світовому рівні та збільшення ефективності роботи державних органів влади, що спиятиме стабілізації економічних та соціальних процесів.

В умовах перехідного періоду Україна не лише вижила як самостійна держава, а й зробила впевнені кроки на шляху системного оновлення всіх сфер суспільного життя, його демократизації, прилучення до надбань сучасного цивілізаційного розвитку, європейських цінностей.

Україна утвердила себе повноправним суб'єктом європейського та світового співтовариства, здобула міжнародні гарантії безпеки, уклала договори про дружбу і співробітництво з усіма сусідніми країнами, стала важливим фактором стабільності на європейському континенті.

Формування механізму державного управління розвитком регіонів активно відбувається впродовж останніх семи років. У цей період відбувається активна трансформація законодавчої бази з регулювання цього питання, а також розробка стратегії та політики регіонального розвитку України.

Аналіз формування регіональної політики в Україні дасть змогу не тільки виявити тенденції її розвитку, але й знайти проблемні питання та методи їх вирішення.

У формуванні державної регіональної політики України на сучасному етапі можна виділити три етапи.

Початком першого можна вважати Послання Президента України до Верховної Ради України (2000 р.) "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки" [7].

Розроблена на основі передвибірчої програми Президента України стратегія перетворень на п'ять років (2000–2004 рр.) визначається цим посланням. Новизна запропонованої стратегії полягала у тому, що, на відміну від положень Послання Президента України "Шляхом радикальних економічних реформ" (1994 р.), які визначали загальну логіку вирішення завдань стартового етапу економічних реформ, а також механізми подолання глибокої кризи української економіки, запропонована стратегія соціального та економічного розвитку на 2000–2004 рр. визначає шляхи виведення української економіки на траєкторію сталого розвитку, тісного поєднання політики структурних змін та економічного зростання з активною і сильною соціальною політикою держави [6; 7].

Основні пріоритети стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000–2004 рр. були такими:

По-перше, утвердження механізмів, які мають забезпечити надійні гарантії не лише остаточної стабілізації економіки, а й утворення необхідних передумов її прискореного зростання.

По-друге, опанування інноваційного шляху розвитку.

Основою нового стратегічного курсу, його визначальним пріоритетом мали стати опрацювання та реалізація державної політики, спрямованої на структурну перебудову промисловості й розвиток інноваційної моделі економічного зростання, утвердження України як високотехнологічної держави. Йдеться про реалізацію стратегічної мети – входження України (вже до кінця першого десятиріччя XXI ст.) до провідних технологічно розвинутих країн світу.

По-третє, вихід української економіки з кризи цілком природно зводить у ранг стратегічного завдання питання глибокої перебудови соціальної сфери. У цьому контексті особливо важливим пріоритетом було здійснення політики доходів та реформування системи оплати праці, подолання штучного заниження вартості робочої сили, а також неприпустимо низького рівня соціальних витрат.

Основним стратегічним завданням України на наступні п'ять років, згідно з Посланням, є реалізація політики економічного зростання.

Утвердження в економіці максимально сприятливого інвестиційного середовища пропонувалось проводити шляхом: реалізації цілісної системи заходів, спрямованих на посилення дієздатності держави, поглиблення адміністративної реформи; усунення деформацій попереднього періоду у сфері економічних відносин та утвердження ефективної критичної маси ринкових перетворень; запровадження механізмів стимулювання внутрішнього ринку, інвестиційного процесу, активної регіональної політики тощо.

Одним із ключових важелів посилення дієвості держави вважали зміцнення виконавчої влади, що здійснюватиметься в ході проведення адміністративної реформи. Основна мета адміністративної реформи полягала у створенні ефективної системи державного управління, яка відповідала б стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Основним завданням адміністративної реформи визначали утвердження механізмів, здатних гарантувати реалізацію принципу верховенства права, забезпечувати неухильне дотримання визначених Конституцією України прав та свобод людини, істотне посилення громадського контролю за діяльністю Верховної Ради та Уряду, інших органів влади. Ставилося завдання вдосконалення управлінської вертикалі та структури органів виконавчої влади на місцях, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів влади й місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг.

Такою ж мірою ключовими було завдання істотного оновлення управлінської еліти.

До системи управління всіх рівнів мають прийти висококваліфіковані фахівці нової генерації. Особливої уваги потребує проблема кадрового забезпечення ринкових перетворень. Розв'язання має набути більш цілеспрямованого характеру і бути поставленим у ранг офіційної державної політики. Завдання полягає в тому, щоб протягом короткого часу забезпечити перепідготовку великої кількості фахівців, які здобули в попередні роки вищу та середню спеціальну освіту, з метою кращої їх адаптації до процесів, що набувають розвитку в Україні. Першочергове значення у цьому має відповідна перепідготовка фахівців з економічних спеціальностей, фінансів, менеджменту та бухгалтерського обліку.

У тісному поєднанні з адміністративною реформою розглядалося вирішення проблем регіональної політики – створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі і в регіонах, фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення останніх на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Державна регіональна політика спрямовуватиметься на надання істотного динамізму регіональному соціально-економічному розвитку шляхом більш повного та ефективного залучення в господарський обіг ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу і кооперації праці на основі розширення повноважень і підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення поточних і перспективних проблем територій.

Розглянемо ключові завдання регіональної політики.

По-перше. Запровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій.

По-друге. Делегування значної частини управлінських функцій у регіони, істотне посилення їх ролі та відповідальності у вирішенні всього комплексу завдань ринкових перетворень, проблем соціальної політики, економічного та науково-технічного розвитку, розвитку духовної сфери. Особливе значення у цьому мали відіграти:

- заснування у 2000 р. розгорнутої мережі регіональних агентств розвитку;
- реформування міжбюджетних відносин, забезпечення гарантованої мінімальної дохідної бази місцевих бюджетів, запровадження механізмів зацікавленості органів регіонального управління та місцевого самоврядування у зміцненні місцевих фінансів шляхом закріплення за місцевими бюджетами на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і трансфертів та започаткування стратегічного бюджетного планування.

Основна сутність стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000–2004 рр. полягає в реалізації чітко окресленого завдання: прискорене виведення економіки на траєкторію стійкого зростання через глибокі структурні зміни та поглиблення курсу ринкових реформ, активну й послідовну соціальну політику.

На цьому ж етапі було прийнято Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23.03.2000 р. № 1602-III, який визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової загальної системи державного регулювання економічного й соціального розвитку держави [2]. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, а також права і відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України.

Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001, визначала, що необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизацією всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики [5].

Головною метою державної регіональної політики, згідно з Концепцією, має стати створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина, незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дії управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Для досягнення головної мети державної регіональної політики Концепція передбачає забезпечити вирішення, насамперед, таких основних завдань:

- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;
- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;

- зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;
- удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;
- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу, а також розвитку транскордонного співробітництва як дієвого засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем тощо.

Пріоритетними шляхами вирішення цих завдань, згідно з Концепцією, є вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних та інших механізмів, а також підвищення ролі й відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень і завдань.

Для поліпшення державного регулювання у сфері реалізації державної регіональної політики Концепція передбачає: удосконалення державного стратегічного регіонального планування; поліпшення механізму державної підтримки розвитку регіонів, концентрації державних ресурсів на вирішенні його пріоритетних проблем, що мають загальнодержавне значення; стимулювання розвитку регіонів чи їх частин.

Передбачалась поетапна реалізація Концепції. На першому етапі (2001–2003 рр.):

- розроблення та вдосконалення законодавства з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, зокрема щодо: розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; обґрунтування засад державного стимулювання регіонального розвитку, у тому числі депресивних територій; законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування;
- визначення центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики і підтримки місцевого самоврядування;
- формування мережі агентств регіонального розвитку;
- прийняття програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування;
- підготовка методичних і нормативних передумов та забезпечення проведення укрупнення сільських територіальних

громад, внесення відповідних змін адміністративно-територіального устрою;

- удосконалення механізмів стратегічного державного планування регіонального розвитку, системи загальнодержавного та регіонального прогнозування й планування соціально-економічного розвитку тощо.

На другому етапі (з 2003 р.):

- запровадження конкурсних засад розміщення у регіонах державних інвестиційних коштів;
- розвиток на основі вдосконаленої нормативно-правової бази транскордонного та міжрегіонального економічного співробітництва;
- створення державних і регіональних інформаційних систем про регіони, їх потенціал і потреби, а також про територіальні громади України;
- формування економічних умов та відповідної нормативно-правової бази для участі України у відповідних заходах з реалізації регіональної політики в рамках Європейського Союзу.

Другий етап побудови державної регіональної політики можна виділити з 2004 р., коли розпочато впровадження Програми Президента “Десять кроків назустріч людям”, яка має виключно соціальний напрям.

Було прийнято Закон України “Про державні цільові програми” від 18.03.2004 р. № 1621-IV, який визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм [3].

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв’язання найважливіших проблем.

Третій етап формування державної регіональної політики розпочався з прийняття Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 р. № 2850 [4]. Він визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання репресивності територій.

Стимулювання розвитку регіонів – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному й регіональному рівнях, максимально ефективного

використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому.

Стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою:

- забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;
- ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;
- створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;
- подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв’язання проблем охорони довкілля.

Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” запроваджуються договірні засади у відносинах між центральним та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з питань розвитку регіонів на основі Угод щодо регіонального розвитку. Угоди щодо регіонального розвитку укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Уряд укладає Угоди з регіонами щодо їх розвитку з метою реалізації регіональної політики, концентрації державних та місцевих ресурсів для вирішення пріоритетних завдань розвитку. Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” встановлюється відповідна процедура підготовки та укладання Угод щодо регіонального розвитку. При прийнятті рішення щодо укладення вищезазначених Угод перевага надається тим регіонам, які мають власну стратегію розвитку та чітке уявлення про свої конкурентні переваги.

У результаті запровадження Угод щодо регіонального розвитку центральна та місцева влада матимуть спільне бачення майбутнього розвитку певного регіону, яке формує спільну мету та вимагає концентрації зусиль і ресурсів, узгодження дій у процесі її досягнення. У ході підготовки та реалізації Угоди щодо регіонального розвитку Уряд розглядатиме органи місцевого самоврядування регіонального рівня як реальних партнерів у досягненні спільних цілей розвитку території. Територіальні громади, підприємці реально впливатимуть на цей розвиток, оскільки виконання зобов’язань, узятих на себе регіоном, вимагатиме узгодженості дій і політики розвитку всіх суб’єктів регіональних відносин. Угода щодо регіонального розвитку потребуватиме довгостроко-

вої координації дій центральних органів влади щодо галузевої політики на регіональному рівні. Запровадження договірних відносин між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування дасть змогу підвищити прозорість використання ресурсів розвитку у регіональному вимірі.

“Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року”, затверджена постановою КМУ від 21.07.2006 р. № 1001, є ще одним важливим кроком у формуванні державної регіональної політики [1].

Мета цієї Стратегії полягає у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з погляду загальнонаціональних потреб та інтересів на період до 2015 р. Стратегію розроблено відповідно до законодавства з урахуванням досвіду регіонального розвитку у країнах Європейського Союзу, Центральної та Східної Європи і СНД.

У ній визначено тенденції соціально-економічного розвитку (економічне становище порівняно з країнами – членами ЄС та СНД, міжрегіональні диспропорції: стан і тенденції, економічний потенціал, людські ресурси), основні проблеми регіонального розвитку тощо.

Основною метою державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку, згідно зі Стратегією, є створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку.

З урахуванням наведеного державна регіональна політика має бути спрямована насамперед на вирішення таких проблем: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність у них; нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв'язки; нераціональне використання людського потенціалу.

Визначено стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України до 2015 р.

Запропоновані реформи потребують відповідного кадрового забезпечення. Тому в Стратегії визначено необхідність: створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування; розроблення демократичного і прозорого порядку кар'єрного зростання працівників органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх правової й соціальної захищеності; залучення молоді до роботи в органах місцевого самоврядування.

Реалізацію Стратегії передбачається здійснювати двома етапами. На першому етапі (2006–2008 рр.) пріоритетними завданнями мають стати:

- завершення формування нормативно-правової бази щодо запровадження нових механізмів стимулювання розвитку регіонів;
- забезпечення розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку, які визначають пріоритетні напрями розвитку регіонів на середньо- та довгострокову перспективу;
- запровадження на державному та регіональному рівні моніторингу міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації;
- підготовка та реалізація пілотних проєктів у сфері укладення угод щодо регіонального розвитку, підготовки та виконання програм подолання депресивності окремих територій;
- запровадження у державному бюджеті нової програми, спрямованої на стимулювання регіонального та місцевого розвитку;
- розроблення основних засад проведення адміністративно-територіальної реформи.

На другому етапі (2009–2015 рр.) передбачається: проведення адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи громад; передача органам місцевого самоврядування повноважень і покладення відповідальності за надання послуг населенню; реалізація довгострокової стратегії розвитку кожного регіону; виконання програм подолання депресивності територій; укладення угод щодо регіонального розвитку; спрямування державних інвестицій на розбудову соціально-економічної інфраструктури регіонів.

На другому етапі заплановано також проведення моніторингу існуючих інструментів стимулювання розвитку регіонів, результатів реформ на предмет їх ефективності та доцільності коригування з метою визначення державних пріоритетів регіонального розвитку на наступну довгострокову перспективу. Цей період стане підготовчим до розроблення наступної державної стратегії регіонального розвитку.

Таким чином, Україна робить перші кроки до розуміння необхідності регіональної політики як однієї з основ національної стратегії та пошуку свого алгоритму вирішення регіональних проблем. Однак ці “кроки” мають свої недоліки.

У 2007 р. до влади прийшла нова політична сила. Це призвело до зміни міністра з питань містобудування та регіонального розвитку. Поряд з Концепцією державної регіональної політики, затвердженою у 2001 р., почалась розробка нової Концепції державної регіональної політики моделі 2007 р. [8]. Розглянемо основні положення цієї Концепції, а також місце та роль місцевого самоврядування в ній.



У новій Концепції констатується, що за роки незалежності в Україні в основному сформовано організаційно-правові та інші основи реалізації державної політики у цій сфері. У 2001 р. Указом Президента України затверджено Концепцію державної регіональної політики, прийнято інші акти Глави держави, прийнято ряд законів та постанов Кабінету Міністрів України.

Проте внаслідок численних об'єктивних та суб'єктивних факторів наявні можливості забезпечення збалансованого розвитку України та її регіонів, поліпшення якості життя людей реалізуються недостатньо.

За сучасних умов перед Україною постають нові виклики та загрози, які суттєво впливають на розвиток держави, реалізацію національних інтересів і стан національної безпеки.

Своєчасне й адекватне реагування на виклики та подолання загроз є необхідною умовою створення нових можливостей для розвитку України й забезпечення підвищення якості життя людей.

Реалізація Концепції державної регіональної політики мінімізує загрози національній безпеці України та сприяє забезпеченню її національних інтересів.

Метою державної регіональної політики визначається забезпечення високого рівня якості життя людини, незалежно від місця її проживання, через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграцію регіонів в єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повне використання їх потенціалу з урахуванням природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоспроможності регіонів та територіальних громад.

Державна регіональна політика в Україні здійснюється за напрямками:

- формування ефективної системи публічної влади в регіонах, здатної забезпечити сталий розвиток територій;
- сприяння поліпшенню матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів;
- стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;
- створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – територіальних громад, забезпечення врахування самобутності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Пріоритетами державної регіональної політики визначено такі:

- оптимізація територіальної основи публічної влади з упорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку, формування поліцентричної системи розвитку території держави;
- запровадження критеріїв визначення “проблемних” територій у регіонах та впровадження заходів державного реагування на ситуації, що склалися в них;
- запровадження дієвих механізмів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проєктів та програм ефективного використання місцевих ресурсів.

Гармонізація загальнодержавних і регіональних інтересів при формуванні та реалізації державної регіональної політики має здійснюватися через:

- чіткий розподіл компетенції центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- прозорий і сталий розподіл податкових ресурсів між державним та місцевими бюджетами;
- врахування органами місцевого самоврядування загальнонаціональних інтересів при вирішенні питань місцевого значення;
- запровадження державного контролю за конституційністю та законністю рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Значна роль надається територіальній організації публічної влади.

Територіальна організація влади в Україні має забезпечувати проведення ефективної державної регіональної політики відповідно до поставленої мети та завдань, що вимагає:

- законодавчого врегулювання порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, внесення відповідних змін до чинного законодавства;
- здійснення перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності;
- забезпечення повноти та виключності повноважень органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань місцевого значення для кожного рівня адміністративно-територіального устрою;

- забезпечення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідними для виконання повноважень ресурсами;
- запровадження ефективних механізмів співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у виконанні покладених на них повноважень;
- посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб за дотримання Конституції й законів України, реалізацію наданих ним повноважень.

Вирішення завдань удосконалення територіальної організації влади в Україні передбачається забезпечити шляхом оптимізації адміністративно-територіального устрою.

Територія України поділяється на окремі частини – адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів: базового, субрегіонального, регіонального.

Органи виконавчої влади функціонують на регіональному та субрегіональному рівнях.

На трьох рівнях адміністративно-територіального устрою діють органи місцевого самоврядування.

Територіальна організація органів виконавчої влади повинна забезпечувати:

- універсальність та адекватність реалізації державної політики – певний рівень автономії в засобах її реалізації;
- координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- дієвий зворотний зв'язок при здійсненні контролю й координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Порівняльний аналіз Концепції державної регіональної політики 2001 р. з Концепцією державної регіональної політики моделі 2007 р. засвідчив таке.

Концепція державної регіональної політики 2001 р. розроблена більш системно, включає етапи реалізації концепції до 2015 р., має ряд законів, що забезпечують здійснення стартових етапів її реалізації.

Концепція державної регіональної політики моделі 2007 р. має оновлені принципи організації та впровадження державної регіональної політики. У ній більш досконало визначені місце й роль місцевого самоврядування, але значним недоліком є відсутність етапів реалізації концепції до чітко визначеного року.

Для створення ефективних механізмів регіонального розвитку України та підвищення ролі й місця місцевого самоврядування необхідно поєднати сильні сторони цих двох проєктів і розробити концепцію прискореної модернізації системи управління розвитком регіонів і місцевого самоврядування.

## IV. Висновки

Проведені дослідження дають можливість визначити такі перспективні проблеми.

У період трансформаційних зрушень посилення диспропорцій на регіональному рівні – процес об'єктивний, зумовлений рядом факторів і відбувається завжди. Це підтверджується досвідом держав, які пережили або переживають трансформаційні зміни, і Україна не є винятком.

Пряма бюджетна підтримка всіх регіонів унеможливлена. Джерела зростання бюджетної підтримки потрібно шукати на регіональному та місцевому рівнях, спираючись на територіальні громади, їх об'єднання, місцеве самоврядування, підприємницькі структури, формуючи для них сприятливі умови вирішення проблем розвитку. Отже, регіони, територіальні громади мають перетворюватися з об'єктів у суб'єкти розвитку.

Реформу податкової системи, міжбюджетних відносин, адміністративну, територіального устрою слід здійснювати з урахуванням завдань регіонального і місцевого розвитку. Політика розвитку повинна формуватись територіально, а не галузево. З огляду на оптимальність для розмірів України триступеневого адміністративного поділу, стратегічним напрямом удосконалення адміністративно-територіального устрою може бути не докорінна зміна сучасної адміністративної системи, а окремі структурні зміни в межах існуючої ієрархії. Це поліпшить її функціональні можливості, що особливо стосується середньої та базової ланки управління.

Державна регіональна політика повинна будуватися з урахуванням впливу процесів, що відбуваються у світовому вимірі. Глобалізація, інноваційна спрямованість розвитку, посилення конкуренції у залученні капіталу стосуються не тільки України, але й окремих міст і регіонів.

Процес реформування місцевого самоврядування в Україні має спрямовуватися на створення потенціалу для економічного зростання регіонів. Він повинен базуватися на мобілізації власних економічних, перш за все людських, ресурсів регіону; регіональних та місцевих зв'язках, на вдосконаленні інфраструктури. Це значно підвищить регіональний економічний потенціал.

Врахування цих перспективних проблем разом з поточними та перспективними проблемами, повинно стати головним чинником успішного реформування місцевого самоврядування і створення механізмів розвитку регіонів України.

## Література

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. : затверджена постановою КМУ від 21.07.2006 р. № 1001.
2. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економі-

- чного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 р. № 1602-III.
3. Закон України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. № 1621-IV.
  4. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 08.09.2005 р. № 2850-IV.
  5. Концепція державної регіональної політики : Затверджена Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001.
  6. Тимчасові методичні рекомендації щодо розроблення державних цільових програм : затверджені Наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 08.05.2003 р. № 114.
  7. Указ Президента України "Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування" від 28.10.2002 р. № 952/2002.
  8. Концепція державної регіональної політики, що розроблена міністром з регіональної політики Василем Куйбідою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.lviv.ua/news/2008/02/11/120612.html>.

УДК 352:059.4:35.018

## ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОНІТОРИНГУ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЯКОСТІ ОРГАНУ ВЛАДИ

Пушкарьова Н.О.

аспірант

Донбаська національна академія будівництва та архітектури, м. Макіївка

### Annotation

Improvement of quality of a life of the population is considered in the article. Quality of the administrative and managerial services, given by local authorities, makes direct impact on this category. Quality of a life should be provided with efficient control and professionally developed policy of local, regional and power state structures. Therefore search of tools which would allow to supervise efficiency of functioning of authorities for the purpose of improvement quality of services given by them, becomes objectively caused. Introduction and functioning of a system of quality management ДСТУ ISO 9001:2001 is an obligatory component of this process.

### Анотація

У статті розглянуто питання підвищення якості життя населення. Безпосередній вплив на цю категорію справляє якість адміністративних і управлінських послуг, що надаються місцевими органами влади. Якість життя має забезпечуватися ефективним управлінням та професійно розробленою політикою місцевих, регіональних і державних органів влади, тому об'єктивно обґрунтованим стає пошук інструментів, які б дали змогу контролювати ефективність функціонування органів влади, з метою покращення якості їх послуг. Обов'язковою складовою цього процесу стає впровадження й функціонування системи управління якістю ДСТУ ISO 9001:2001.

### Ключові слова

Система якості, місцевий орган влади, функціональне обстеження, якість життя населення.

### I. Вступ

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку України й окремих територіально-адміністративних одиниць багато уваги приділяється питанням підвищення якості публічних

послуг. Серед науковців, що тією чи іншою мірою розробляли ці питання: В. Долечек, В. Маматов, Т. Маматова, В. Полтавець, Д. Сухинін, Б. Туровський, Ю. Шаров та інші.

У ході аналізу існуючих наукових підходів було з'ясовано, що питання впровадження системи управління якістю в органах влади вже достатньо обґрунтовано й розроблено, але подальшого опрацювання потребують питання оцінювання ефективності функціонування цієї системи в державних, регіональних і місцевих органах влади.

### II. Постановка завдання

Низька якість адміністративних та управлінських послуг, що надаються органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, вимагає перегляду та вдосконалення реалізації функцій державного управління, зокрема в питаннях контролю й координації діяльності місцевих і регіональних органів влади. Це зумовлено тим, що від діяльності місцевих органів влади, наприклад, безпосередньо залежить якість життя населення міста. У цій ситуації орган влади виступає єдиним надавачем певного переліку адміністративних та управлінських послуг, які, у свою чергу, мають задовольняти певні потреби мешканців міста як споживачів цих послуг. Рівень задоволення населення в кількості і якості послуг визначатиме ефективність функціонування органу влади та результативність його політики.

Зазначені вище аспекти свідчать про необхідність адаптації й використання в державному управлінні нових підходів, що характерні для менеджменту та маркетингу приватного сектора. Впровадження систем управління якістю в органах влади – один з перших кроків у реалізації цієї політики. Мета статті – визначення ефективних інструментів і механізмів її ефективної реалізації.

### III. Результати

Відповідно до Концепції державної регіональної політики та ряду інших нормативно-правових актів, головною метою державної регіональної політики й соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць та України в цілому є покращення рівня і якості життя населення [4]. Якість життя населення, на відміну від рівня життя, є більш соціально спрямованою категорією. Вона, крім економічних, політичних та екологічних аспектів життєдіяльності людини, кількості отриманих товарів і послуг, враховує рівень задоволення мешканців міста за вищезазначеним переліком.

Наукові дослідження доводять, що 60% показників якості життя населення станов-

лять соціальні складові й лише 40% – економічні. Отже, при аналізі соціально-економічного стану та плануванні розвитку малого міста необхідно враховувати всі його специфічні особливості, фактичні й потенційні інтереси мешканців, задовольняти їх конкретні потреби. Це дасть змогу не тільки ефективно вирішувати існуючі проблеми та ліквідувати “вузькі місця”, а й запобігти появі нових. Постає запитання: як забезпечити дотримання зазначених положень і які суб’єкти управління безпосередньо впливають на цей процес?

Регіональні та місцеві органи влади реалізують владні повноваження, надаючи спектр адміністративних і управлінських послуг. Їх перелік і якість визначають якість життя мешканців міста (див. рис.).

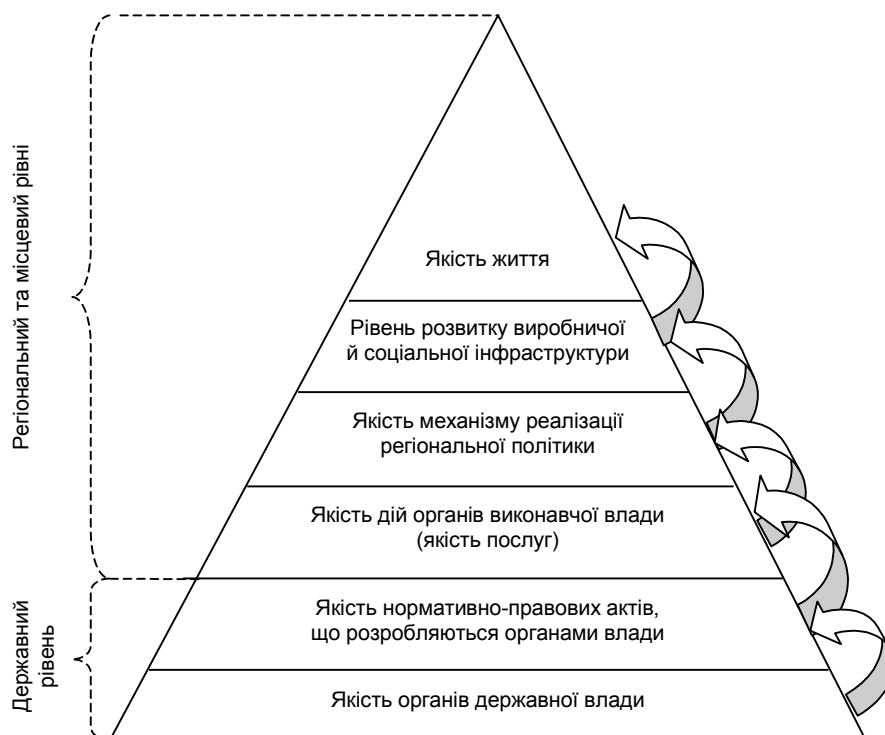


Рис. Залежність якості життя населення від якості функціонування місцевих органів влади

З рисунка бачимо, що якість життя населення безпосередньо залежить від якості наданих послуг, а значить, ефективності функціонування органів влади.

Ефективність діяльності місцевих органів влади визначається тим, якою мірою їй вдається підтримувати баланс різноманітних інтересів, досягати компромісу між місцевими, регіональними та загальнодержавними інтересами. З метою вдосконалення цього процесу й доведення рівня надання адміністративних та управлінських послуг до вимог міжнародних стандартів було прийнято Постанову КМУ “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”. На виконання цієї Постанови обласними адміністраціями в Україні було впроваджено систему управління якістю, відповідно до

вимог міжнародного стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 “Системи управління якістю. Вимоги”.

На жаль, істотних змін після впровадження систем управління якістю не відбулося, оскільки не всі функції управління виконуються належним чином. Так, при плануванні та організації недостатньо уваги приділяється мотивації службовців, координації й контролю за функціонуванням системи якості.

Потрібно побудувати систему управління якістю, яка стабільно забезпечуватиме якісний результат, незалежно від нормативних, кадрових змін, змін на ринку тощо. Це означає, що вона має бути чутливою до змін і вчасно адаптуватися для забезпечення якості свого продукту [2]. Пунктом 8.2. “Моніторинг та вимірювання” стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 передбачений постійний контроль за функціонуванням і корегування положень системи якості [1]. От-

же, необхідно визначити інструмент моніторингу, який дав би змогу об'єктивно оцінити й оптимізувати роботу органу влади.

На думку автора, ефективним інструментом моніторингу системи якості органу виконавчої влади, враховуючи специфіку його діяльності й впливу на якість життя населення міста, є функціональне обстеження органу влади. Головною метою проведення функціонального обстеження місцевих органів влади є забезпечення постійного аналізу завдань і функцій органів виконавчої влади й місцевого самоврядування щодо їх відповідності реальним потребам суспільства та вимогам актів законодавства, а також відповідності структури органів влади покладеним на них завданням і функціям.

Основне завдання обстеження – оптимізація діяльності місцевих органів влади шляхом удосконалення структури, розрахунку функціонального навантаження службовців, усунення дублювання функціональних обов'язків і забезпечення відповідності виконуваних обов'язків чинним нормативно-правовим актам і реальним потребам мешканців міста.

Порядок проведення функціонального обстеження також передбачає вирішення питання перевірки:

- відповідності нормативної документації відділів, управлінь, головних управлінь органів влади та місцевого самоврядування вимогам чинного законодавства України;
- відповідності функціональних обов'язків службовців, зафіксованих у посадових інструкціях, нормативній документації відділів, управлінь, головних управлінь;
- відповідності переліку функціональних обов'язків працівників органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, які виконуються ними фактично, тим, що зафіксовані в їх посадових інструкціях;
- пропорційного розмежування функціональних обов'язків між працівниками відділу, управління, головного управління з метою уникнення дублювання;
- розрахунку робочого часу, фактично відпрацьованого працівниками за рік, з номінальним фондом робочого часу з визначенням годинного навантаження на одного працівника та на одну функцію з метою оптимізації роботи службовців, їх кількості шляхом перерозподілу обов'язків та мотивації;
- коефіцієнта завантаженості кожного працівника та структурних підрозділів у цілому для ефективного розмежування обов'язків між окремими відділами, управліннями, головними управліннями державних органів виконавчої влади й місцевого самоврядування тощо.

Можна виділити такі етапи проведення функціонального обстеження:

*Підготовка до функціонального обстеження.* На цьому етапі керівників та заступників керівників органу влади ознайомлюють з Наказом Головного управління державної служби України “Про затвердження порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади” від 29.07.2005 р. № 189 та Методичними вказівками. Також на цьому етапі затверджується склад робочої групи, яка буде проводити обстеження.

*Перший етап обстеження.* На цьому етапі члени робочої групи проводять ретельний аналіз: законодавства у сфері державної регіональної політики; положення про держадміністрацію; положень про структурні підрозділи держадміністрації; посадових інструкцій працівників структурних підрозділів, планів та звітів про роботу підрозділів. За результатами першого етапу функціонального обстеження складають звіт, в якому зазначають недоліки нормативно-правового забезпечення та подають пропозиції щодо вирішення проблемних питань.

*Другий етап обстеження.* На цьому етапі розраховують номінальний фонд робочого часу кожного працівника відділу та його фактичну завантаженість, відповідно до функцій, які він виконує. Крім того, на основі отриманих даних розраховують “коефіцієнт завантаженості”. У звіті щодо другого етапу визначають недоліки існуючої системи та подають пропозиції щодо оптимізації роботи структурного підрозділу, розмежовують функціональні обов'язки між працівниками відділу, виходячи з номінального фонду робочого часу за рік.

*Підготовка підсумкових звітів.* Функціональне обстеження органів виконавчої влади здійснюється за його окремими структурними підрозділами: порядок дослідження нормативно-правової бази органу влади здійснюється згори вниз, а проведення аналізу та написання звітів – знизу вгору. Наприклад, щоб провести функціональне обстеження обласної державної адміністрації, необхідно обстежити кожен структурний підрозділ [3].

У кінці звіту окремим розділом подають пропозиції за результатами функціонального обстеження органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Вони мають відповідати поставленим на початку обстеження цілям.

Таким чином, після закінчення обстеження проходить оптимізація діяльності місцевого органу влади за групами факторів “нормативно-технічна документація” та “процес праці”, що впливають на якість державних, адміністративних і громадських послуг.

Система управління якістю, відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2001, формується в межах внутрішніх процесів органу виконавчої влади й місцевого самоврядування та охоплює весь спектр діяльності установи. Вона містить загальновизнані міжнародні вимоги до системи якості, виконання яких має забезпечити впе-

неність у тому, що споживачі стабільно отримуватимуть тільки якісні послуги. Можна зробити висновок, що йдеться не про розробку якоїсь окремої нової системи, а про вдосконалення, оптимізацію діяльності та формалізацію звичайної системи управління місцевим і регіональним органом влади.

Для ефективного функціонування цієї системи управляти нею повинен безпосередньо перший керівник органу влади, до процесу управління мають бути залучені всі керівники структурних підрозділів. У подальшому ця система стане інструментом, за допомогою якого керівництво буде планувати та оцінювати діяльність установи, забезпечувати досягнення поставлених цілей, приймати управлінські рішення тощо.

Моніторинг функціонування системи управління якістю місцевого органу влади шляхом проведення функціонального обстеження забезпечує:

- підвищення якості послуг органу влади, забезпечення їх стабільності для споживачів;
- зменшення неефективних витрат бюджетних коштів, усунення робіт, що не створюють цінностей;
- підвищення прозорості діяльності органу виконавчої влади для громадян та керівництва держави;
- спрощення роботи персоналу за рахунок кращої організації та розподілу повноважень і відповідальності;
- покращення гнучкості та керованості органу виконавчої влади, можливості його спрямування на нові пріоритетні завдання;
- зменшення кількості помилок, внутрішніх конфліктів, скарг споживачів тощо.

Логічним завершенням функціонального обстеження місцевого органу виконавчої влади та місцевого самоврядування має стати контроль за дотриманням стандартів якості адміністративних і управлінських послуг. Головною причиною низької ефективності функціонування місцевих органів влади є, перш за все, недосконалість і навіть відсутність нормативно-правових актів з питань теоретичного визначення послуг, що

надаються органами влади на всіх рівнях, їх класифікації й номенклатури, а також чіткої регламентації щодо їх якості. При визначенні стандартів якості адміністративних і управлінських послуг необхідно враховувати ряд критеріїв, таких як: результативність; простота; строківість, оперативність і своєчасність; зручність; чутливість; відкритість; рівність; мінімальна справедлива вартість.

#### IV. Висновки

Запропоновано методичний підхід для оптимізації структури та функціонального навантаження службовців органу виконавчої влади й місцевого самоврядування, заснований на проведенні функціонального обстеження, що сприятиме більш ефективному функціонуванню системи управління якістю місцевого органу виконавчої влади, а значить, підвищенню якості його послуг і якості життя населення в цілому. У зв'язку із цим пропонуємо доповнити "Настанову з якості" органу влади і, відповідно до п. 8.2 "Моніторинг та вимірювання" ДСТУ ISO 9001:2001 "Системи управління якістю. Вимоги", внести зміни в пакет документів системи якості, а саме: впровадити й затвердити функціональне обстеження органу влади як ефективний інструмент моніторингу функціонування системи якості й складову єдиного механізму моніторингу роботи органу влади.

#### Література

1. ДСТУ ISO 9001:2001. Системи управління якістю. Вимоги. – К.: Держстандарт України, 2001. – 33 с.
2. Інформаційні матеріали до питання запровадження системи якістю в органах виконавчої влади. – К.: Головдержслужба, 2006. – 177 с.
3. Методичні вказівки щодо порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / уклад.: В.В. Дорофійко, О.В. Долгальова, Р.В. Ободець, Н.О. Пушкарьова. – Донецьк, 2006. – 41 с.
4. Про Концепцію державної регіональної політики: указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nau.kiev.ua](http://www.nau.kiev.ua).

УДК 618.3

## ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ МІЖНАРОДНИХ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВИХ СИЛ ПРИ ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

**Радиш Я.Ф.**

доктор наук з державного управління, професор  
Національна академія державного управління при Президентові України

**Терент'єва А.В.**

кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник  
Український науково-практичний центр екстренної медичної допомоги та медицини катастроф МОЗ України

**Annotation**

It is considered experience of interaction of the international civil-military men of forces at liquidation of consequences of extreme situations.

**Анотація**

Розглянуто досвід взаємодії міжнародних цивільно-військових сил при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

**Ключові слова**

Надзвичайна ситуація, реагування, цивільно-військові сили.

**I. Вступ**

Кількість і масштаби катастроф природного та техногенного характеру, що сталися протягом останніх десятиліть XX і початку XXI ст., довели необхідність спільної роботи рятувальників різних країн. Початок XXI ст., на жаль, відзначився великою кількістю надзвичайних ситуацій (НС) природного, техногенного та соціально-політичного характеру.

Будь-яка НС – це, насамперед, трагедія. За кінцевим результатом причинним фактором найбільших економічних втрат є медико-санітарні наслідки НС. За даними ООН, за останні 20 років майже 1 млрд жителів Землі відчув на собі наслідки стихійних лих, унаслідок яких загинуло близько 3 млн осіб. Велика кількість постраждалих вимагає надання швидкої та кваліфікованої медичної допомоги, причому особливого виду – екстреної медичної допомоги (ЕМД). Наслідком НС є не тільки велика кількість поранених і загиблих людей, але й суспільна паніка та розгубленість. Саме тому надзвичайно важливою стає раціональна організація всієї медичної допомоги, що передбачає налагоджений зв'язок, своєчасну доставку медичного персоналу, медикаментів і необхідної техніки, забезпечення й контроль за долікарською допомогою, сталу роботу транспорту та інформаційних служб.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – проаналізувати досвід спільної роботи цивільно-військових сил при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру.

**III. Результати**

Пошук і порятунок людей при катастрофах та надзвичайних ситуаціях (НС) з великою кількістю постраждалих (витоки нафти й особливо небезпечних хімічних речовин, непоодинокі випадки терористичних актів) становлять 80% від усієї кількості випадків, тому ліквідація їх наслідків відбувається відповідно до заздалегідь розроблених принципів та алгоритмів. Решта випадків є комплексними, тобто з поєднанням специфіки декількох випадків одночасно. Унаслідок цих обставин до складу міжнародних сил реагування (МСР) на НС входять підрозділи:

- пошуку й порятунку постраждалих;
- медичної допомоги;
- транспортування вантажів і постраждалих;

- зв'язку й інформаційної підтримки;
- статистики й обліку, підготовки зведеної та оперативної інформації;
- підтримки правопорядку.

Європейська безпека після Другої світової війни відзначалася розмежовувальними лініями, під знаком яких пройшли шість десятиліть світової політики, і головне зараз – стерти ці лінії поділу.

Європейський Союз відкриває двері новим членам – Європа розширила свої кордони на схід вже до кордонів України. Свідченням цього є десятки щорічних двосторонніх заходів і серйозних навчань, таких як “Щит миру”, “Сі-бриз”, “Раф енд Реді”, а також допомога для участі України у програмі “Партнерство заради миру”.

Державна програма партнерства США об'єднує різні штати США з 21 незалежними країнами Центральної та Східної Європи – колишніми країнами Варшавського договору.

Метою нашої роботи було визначення можливих шляхів використання досвіду спільних цивільно-військових дій щодо ліквідації медико-санітарних наслідків НС завдяки узагальненню власного досвіду та вивченню міжнародного досвіду цивільно-військової координації дій під час ліквідації медико-санітарних наслідків НС.

У ході досліджень вивчено джерела наукової інформації та проаналізовано власний досвід спільних з Національною гвардією США навчань “Yankee-2000”, “Rough and Ready-2000”, “Rough and Ready-2003”, “Rough and Ready-2004”; міжнародних навчань “Joint Assistance – 2006”.

Досвід участі формувань Державної служби медицини катастроф України в спільних військово-цивільних міжнародних навчаннях свідчить про доцільність створення Цивільно-військового оперативного центру (Civil-military operations center – СМОС) або з іншою назвою – Цивільно-військовий центр координації [5; 6], який складається з цивільних із військових учасників. Організаційно СМОС не завжди створюють військові, але саме вони надають необхідну підтримку під час його функціонування.

Оперативний центр утворює керівник проведення гуманітарної операції (ліквідації наслідків НС природного або техногенного характеру) для координації спільних дій між військовими підрозділами та цивільними урядовими й неурядовими організаціями, у тому числі волонтерськими організаціями, регіональними та міжнародними організаціями для надання певного обсягу визначеної допомоги. Структуру, розмір та склад центру визначають відповідно до поставлених завдань і ситуації, яка склалася, тому заздалегідь встановленої структури СМОС не існує [1].

Координування спільних цивільно-військових дій та взаємної підтримки здійснюють через обмін інформацією; об'єднане планування та спільну оцінку ситуації, яка склалась; проведення спільних нарад, переговорів тощо. Ключовим моментом усієї координації є обмін інформацією. Зрозуміло, що від якості та кількості наданої та отриманої інформації може залежити успіх усієї спільної цивільно-військової місії.

Найбільш ефективним видом координації є спільне планування та оцінювання ситуації, яка склалась. Координація та взаємна підтримка досягається взаємоузгодженістю дій на всіх рівнях – від найвищого державного до локального.

Органом, який здійснює оперативне управління роботою МСР при ліквідації наслідків НС, є оперативний відділ СМОС, що безпосередньо керує аварійно-рятувальними й відновлювальними роботами в зоні НС.

Тактика реалізації оперативного управління роботою МСР в зоні НС при ліквідації медико-санітарних наслідків відбувається за алгоритмом, що складається з таких функцій:

1. Ознайомлення з правами й обов'язками оперативного відділу спільного штабу.
2. З'ясування завдань, що поставлені перед МСР при ліквідації наслідків НС, й оперативної обстановки в зоні НС (санітарні втрати серед населення, обсяг і характер руйнувань, санітарно-епідемічний стан у зоні НС).
3. Опрацювання загальних висновків за результатами аналізу й оцінки обстановки за розміром санітарних втрат, потреб у медичному майні, проведення санітарно-епідемічних заходів.
4. Складання стратегічного плану з ліквідації наслідків НС і оперативних планів розгортання й взаємодії формувань МСР [1].

Ефективна й успішна взаємодія МСР при ліквідації наслідків НС природного та техногенного характеру можлива лише при безперервному оперативному управлінні процесом на всіх організаційних рівнях, елементами яких будуть медичні формування, аварійно-рятувальні підрозділи, цивільні й військові формування різних країн, представники координаційних центрів ООН і НАТО.

Під управлінням МСР розуміється ціле спрямована наполеглива діяльність оперативного відділу СМОС з ліквідації наслідків НС. Досягнення цієї мети залежить від широкого кола питань, головні з яких:

- цілеспрямована творча діяльність оперативної групи медичної розвідки зі збирання оперативних даних медико-санітарної обстановки в зоні НС;
- вивчення й аналіз оперативної обстановки, прийняття управлінських рішень;
- доведення завдань до формувань і підрозділів МСР на НС.

Для оперативного управління МСР на НС потрібна система управління, що базується на науковій організації управлінської праці, сучасних наукових досягненнях і власному досвіді керівника формування або підрозділу при наданні гуманітарної допомоги постраждалим і ліквідації наслідків НС [2].

Під оперативністю управління МСР розуміють здатність начальника та його підлеглих стосовно управління "вирішувати завдання з управління підпорядкованими силами й засобами в умовах обмеженого часу, швидко реагувати на зміни обстановки та своєчасно впливати на хід виконання рішень для досягання поставленої мети" [3].

Оперативність управління має часовий чисельний показник, який можна віднести до кількісного критерію, а саме час на отримання, вивчення інформації стосовно оперативного, стратегічного й тактичного планів реагування, рівня забезпеченості матеріально-технічними ресурсами для ліквідації наслідків НС, особливо медико-санітарних [4; 5].

Головною формою підготовки органів управління формувань рятувальної та медичної служби є командно-штабні навчання, основною метою яких є передача досвіду з організації й управління ліквідацією наслідків НС, особливо життєзабезпеченню постраждалого населення.

Основна увага при проведенні навчань приділяється опрацюванню схем сповіщення й збору персоналу формувань в означений термін, підготовці та використанню табельного майна (оснащення), а також практичних навичок медичного сортування й надання медичної допомоги в умовах НС.

Обговорення проблеми спільних цивільно-військових центрів зумовлює створення та впровадження єдиних для цивільних і військових уніфікованих стандартів та протоколів надання медичної допомоги, застосування міжнародних стандартів (участь України в миротворчих та міжнародних гуманітарних місіях).

Відповідно до сучасних вимог вітчизняної та міжнародної медичної практики й положень Болонського процесу фахівцями кафедри медицини катастроф НМАПО ім. П.Л. Шупика розроблені багаторівневі навчальні програми з надання невідкладної медичної допомоги для двох категорій слухачів: осіб, що не мають медичної освіти, та медиків. Використання цих програм у навчальному процесі надає можливість навчити, закріпити та поглибити теоретичні знання, відпрацювати практичні навички з надання невідкладної медичної допомоги хворим та постраждалим в умовах НС природного й техногенного характеру. Як показує досвід, використання уніфікованих протоколів схем надання невідкладної медичної допомоги в умовах НС у навчальних програмах слухачів кафедри медицини катастроф



роф значно підвищує якість навчання та засвоєння теоретичного матеріалу.

Під час проведення спільної гуманітарної місії медична допомога має бути надана згідно із заздалегідь погодженими протоколами, що в першу чергу стосується медичного сортування, з урахуванням загальновідомих відмінностей медичного сортування під час війни та в умовах НС. Сортування постраждалих унаслідок НС (особливо великомасштабних) відрізняється від сортування поранених на полі бою. З самого початку тут може бути обмаль часу для розгортання шпиталів, недостатність медичного персоналу й медичного обладнання, недостатність або повна відсутність ліжко-фонду. Слід ретельно проводити медичну розвідку та визначити медичні заклади, що збереглися й можуть бути придатними для використання, а також треба враховувати ризик від вторинних вражаючих факторів, тобто небезпечних впливів небезпечних матеріалів, нестабільності будівель тощо.

Аналіз результатів роботи СМОС в межах міжнародних командно-штабних навчань підтвердив підходи до вирішення проблеми тактики й стратегії управління ліквідацією наслідків НС, проведення пошукових і аварійно-рятувальних, а також надання медичної допомоги постраждалим унаслідок НС природного або техногенного характеру з використанням сучасних інформаційних технологій і засобів.

#### IV. Висновки

Підсумовуючи, можна сказати, що проведення командно-штабних навчань МСР

на НС дає змогу аварійно-рятувальним підрозділам і формуванням ДСМК України набути необхідного досвіду для розбудови єдиної системи цивільного захисту народу й території України від наслідків НС природного та техногенного характеру, а також можливих випадків терористичних актів.

#### Література

1. Руководство по управлению чрезвычайными ситуациями. Система управления чрезвычайной ситуацией (ICS), подготовлено Береговой охраной США. Вашингтон, окр. Колумбия, 20593. – 2001. – 254 с.
2. Філіпішін В. Прийняття управлінських рішень з питань медичного забезпечення: проблеми та шляхи їх вирішення / В. Філіпішін // Вісник УАДУ. – 2002. – № 1. – С. 140–143.
3. Тронь В.П. Стратегія прориву / В.П. Тронь. – К.: Вид-во УАДУ, 1995. – 344 с.
4. Домінуючі тенденції в стратегії і тактиці надання медичної допомоги постраждалим від землетрусів / Г. Роцін, Я. Кукуруз, О. Мазуренко, Ф. Новіков // Надзвичайна ситуація. – 2003. – № 11. – С. 37–40.
5. Організація медичного забезпечення населення України при природних і техногенних катастрофах: посібник / під заг. ред. В.О. Волошина, В.Ф. Торбіна. – К.: Медекол, УкрРНВФ “Медицина-Екологія”, 1998. – 152 с.

УДК 321.01

## ТИПОЛОГІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ РЕЖИМІВ ЯК СИСТЕМИ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН: СУЧАСНІ ПІДХОДИ

**Радченко О.В.**

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

#### Annotation

The article analyses the modern going near understanding of genesis, essence and classification of scientific categories, “political regime”, “state-administrative regime” as systems of socio-political relations.

#### Анотація

У статті проаналізовано сучасні підходи до розуміння генезису, сутності та типології наукових категорій “політичний режим”, “державноуправлінський режим” як систем суспільно-політичних відносин.

#### Ключові слова

Політичний режим, політична система, державноуправлінський режим.

#### I. Вступ

Політичний процес є складним та багатовимірним феноменом. Однією з найактуальніших соціально-політичних проблем сьогодення є становлення, розвиток і трансформація демократичного політичного та державноуправлінського режиму в Україні. Глобалізація як провідний політичний тренд сучасного світу є одним із чинників трансформації систем суспільно-політичного управління, вона створює принципово нові умови владних відносин та провокує розвиток інноваційних процесів у країнах, що стали на шлях демократизації.

Наша держава є однією з країн, у яких конституційно проголошено курс на розбу-

дову демократичної правової соціальної держави і які прагнуть інтегруватися в спільний європейський простір. У зв'язку із цим набуває актуальності дослідження сучасних наукових надбань політичних і державноуправлінських наук, зокрема, щодо розуміння генезису, сутності та типології політичних (державноуправлінських) режимів як системи суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що проблеми дослідження політичного режиму як механізму політичного управління суспільством активно дискутуються в науковому дискурсі як у Європі та США, так і на пострадянському просторі. Вагомим внеском у розвиток теорії політичних режимів є праці таких класиків політичної науки, як: Х. Арендт, Р. Гастіл, Р. Даль, М. Дюверже, Р. Мертон, К. Пейтман, Дж. Сарторі, В. Уоллерстайн, А. Шадт та ін. Проте класичні схеми й типології політичних режимів на сьогодні не спроможні адекватно охарактеризувати стан сучасних суспільно-політичних відносин та публічного управління, особливо в державах перехідного типу, потребують доповнення багатим науковим матеріалом державноуправлінського, політологічного та соціологічного спрямування стосовно теоретичних засад державної влади.

Досвід політичних трансформацій останніх десятиліть переконує в тому, що політичні трансформації колишніх авторитарних режимів не завжди означають їх демократизацію. Наслідком подібних поставторитарних і посттоталітарних транзитів стає формування "дефектних", "гібридних" та інших політичних режимів. Відтак, проблема типологізації державно-політичних режимів як системи суспільних відносин є одним із центральних об'єктів політологічних досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Щоправда, у науковому світі ще не склалася загальновізнана типологія режимів.

### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідження сучасного стану наукового розуміння генезису, сутності та типології політичних (державноуправлінських) режимів транзитивних держав як системи суспільних відносин.

### III. Результати

Отримані наукові результати дають підстави стверджувати, що класична типологізація політичних режимів на тоталітарні, авторитарні та демократичні не дає змоги чітко виокремити спільне й відмінне в методах і засобах здійснення державної влади в сучасних транзитивних суспільствах. У науковому дискурсі політичні режими багатьох сучасних країн, що стали на шлях демократизації, не можуть бути віднесені в чистому вигляді до жодного з класичних режимів, а знаходяться десь між авторитаризмом та демо-

кратією. Між тим реальні режими в цих країнах є настільки різноманітними за характерними ознаками, методами та способами здійснення влади, що зарахування їх до якогось одного "проміжного" типу є також некоректним. Отже, постає завдання визначення характерних чинників та ознак, за якими можна переконливо класифікувати ті чи інші політичні режими транзитивних країн.

Насамперед, визначимося категоріально. Під політичним режимом ми розумітимемо сукупність характерних для певного типу держави владно-політичних відносин, засобів і методів реалізації державної влади, форм взаємодії влади й суспільства, що домінують, які в сукупності становлять механізм функціонування політичної системи суспільства. Ядром, стрижневою підсистемою політичного режиму вважатимемо владні відносини в надрах державного апарату, методи та принципи державного управління, ідеологію та філософію діяльності посадовців, політиків, державних службовців, що визначатимемо категорією "державноуправлінський режим". Виділення саме цієї складової політичного режиму має принципове значення для транзитивних суспільств, оскільки від характеру, спрямування та особливостей владної взаємодії, ціннісних підвалин, форм і методів діяльності представників державного апарату (які, власне, і здійснюють трансформаційні перетворення) найбільше залежить успіх (або провал) демократичного транзиту.

Демократичним політичним режимом прийнято означати таку форму організації суспільно-політичного життя, що заснована на принципах рівноправності його членів, періодичній виборності органів управління, децентралізації та розосередженні влади між громадянами з метою надання їм можливості рівномірного впливу на функціонування владних органів та прийняття рішень відповідно до волі більшості [1, с. 563].

Авторитарний режим являє собою тип урядування, за якого володарі вимагають безперечної покори урядованих [2, с. 17].

Порівняння цих визначень, свідчить, що узагальнювальним критерієм типологізації режимів є співвідношення між двома політичними субстанціями – владою та свободою. Саме обсяг повноважень влади, способи й методи її діяльності, ступінь свободи індивідів дають змогу належно оцінити характер існуючого в суспільстві політичного режиму. Більшість типологій перехідних режимів оперує тими чи іншими факторами здійснення влади та допуску чи обмежень політичних еліт і громадян до державного управління. Так, за Р. Далем, існує чотири ідеальних типи політичних режимів: закрита гегемонія (тоталітарний режим), відкрита гегемонія (авторитарний режим), змагальна олігар-

хія та поліархія (демократичний режим), а також ряд їх модифікацій [3, с. 33–34].

У відомому дослідженні Х. Лінца режими класифікуються за бінарними шкалами: “політична участь – мобілізація” (участь громадян у політичному житті за вільним вибором чи за примусом держави); “політичний монізм – плюралізм” (наявність чи обмеженість ідеологічної свободи) [цит. за 4, с. 176]. Це дало змогу поряд з демократією, тоталітаризмом і авторитаризмом виділити режими султанізму (як форму тоталітаризму без примусової політичної мобілізації мас), постколоніального, корпоративного та військово-бюрократичного авторитаризму (С. Хантінгтон назвав його “преторіанським”), расової демократії.

Спираючись на теорію поліархії, Д. Кольєр та С. Левіцкі називають інші критерії відповідності демократії (у негативному значенні – авторитаризму): вільні вибори із загальним виборчим правом; свобода слова та відкритість передвиборної боротьби; дотримання громадянських свобод та реальна участь громадян у політичному житті; обсяг реальної влади обраного уряду; повнота розвитку та відданість політиці соціального забезпечення; соціально-політична стабільність [5, с. 194, 196]. За цими критеріями вони нараховують у різних дослідників 58 різноманітних типів політичних режимів, що знаходяться між демократією та авторитаризмом! [5, с. 202–206].

Підстава типології Ж. Блонделя – структура еліт. Він розділив політичну конкуренцію на закриті й відкриті залежно від того, існує чи ні легальна опозиція. Включеність

населення, за Ж. Блонделем, може бути інклюзивною та ексклюзивною. Структурно еліти можуть бути монолітними й диференційованими (залежно від існування субгруп еліти та рівня їх автономії) [цит. за 6, с. 117]. Різним поєднанням цих змінних відповідають шість типів політичних систем (табл. 1).

1. Традиційні – закриті, ексклюзивні, з монолітною елітою; як правило, такі політичні системи характерні для монархій.

2. Егалітарно-авторитарні – закриті, інклюзивні, з монолітною елітою; характерні для соціалістичних країн (Китай, Куба, Північна Корея).

3. Авторитарно-бюрократичні – закриті, ексклюзивні, з диференційованою елітою; характерні для військових режимів.

4. Авторитарно-негалітарні – закриті, інклюзивні, з диференційованою елітою (наприклад, Італія часів Муссоліні).

5. Конкурентні олігархії – відкриті, ексклюзивні, з диференційованою елітою; характерні для країн, де населення практично не може вплинути на результати боротьби між елітними групами (Росія часів Б. Єльцина, Україна).

6. Ліберальні демократії – відкриті, інклюзивні, з диференційованою елітою (сучасні європейські держави).

Таблиця 1

Типологія політичних режимів Ж. Блонделя

| Режими            | Закриті з монолітною елітою | Закриті з диференційованою елітою | Відкриті              |
|-------------------|-----------------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| Ті, що включають  | Традиційні                  | Авторитарно-бюрократичні          | Конкурентні олігархії |
| Ті, що виключають | Егалітарно-авторитарні      | Авторитарно-негалітарні           | Ліберальні демократії |

Американський політолог П.К. Шміттер говорить про існування не однієї, а трьох форм ліберальної демократії: доліберальної, власне ліберальної та постліберальної. Крім того, він виділяє два гібридні транзитивні режими. У тих випадках, коли авторитарний режим проводить лібералізацію без демократизації, тобто дістають ліберальні права без вільних виборів, формується диктатура (dictablanda). Коли наявна демократизація без лібералізації, тобто вибори проводяться, але їх результат визначений заздалегідь, оскільки ЗМІ скуті, підконтрольні державі та правлячим соціальним угрупованням і громадяни де-факто не мають ліберальних прав, такий режим Ф.К. Шміттер пропонує називати демократурою (democradura) [7, с. 208].

Ціннісний підхід до проблеми класифікації державноуправлінських режимів демонструє американський політолог Ч. Ендрейн.

Він оперує трьома чинниками типологізації: два – це варіації дихотомії “влада – свобода” – влада держави над соціальними групами (сильна – слабка) та політична дистанція між керівниками й громадянами (значна – невелика); третій чинник є суто аксіологічним – суспільні цінності та матеріальні інтереси, що формують політичні завдання й цілі (вони можуть бути злитими або диференційованими й не збігатися). Такий підхід дає змогу виділити:

- народний (родоплемінний) режим, за якого дистанція між слабкою владою та народом практично відсутня, а цінності й інтереси злиті (такі режими функціонують, зокрема, в Африці);
- цілком протилежний йому бюрократично-авторитарний режим (сильна влада утримує народ на відстані, а матеріальні інтереси та суспільні цінності різко розмежовані);

## Держава та регіони

- елітистський та популістський мобілізаційні режими (значна дистанція між владою й народом, злиті інтереси та цінності);
- “співузгоджений” режим з наявністю в громадян доступу до влади, відносною свободою соціальних груп та розмежованими суспільними цінностями й мате-

ріальними інтересами. Цей тип режиму, у свою чергу, поділений на два залежно від того, збігаються чи ні суспільні цінності та інтереси народу й правлячої верхівки – в першому випадку маємо демократичний режим, у другому – конкурентну олігархію (табл. 2) [8, с. 19].

Таблиця 2

Типологія політичних режимів за Ч. Ендрейном

| Чинники класифікації                       |                                |       | Влада держави над соціальними групами                 |                                            | Політична дистанція між керманичами та громадою |                                            |
|--------------------------------------------|--------------------------------|-------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------|
|                                            |                                |       | сильна                                                | незначна                                   | значна                                          | незначна                                   |
| Суспільні цінності та матеріальні інтереси | Близькі для еліти та народу    | Злиті | Популістський (Мексика, Венесуела)                    | Народний родоплеменний (країни Африки)     | Популістський (Мексика, Венесуела)              | Народний родоплеменний (країни Африки)     |
|                                            |                                | Різні | Бюрократично-авторитарний розвинутий (Південна Корея) | Плуралістична демократія (США, держави ЄС) | Бюрократично-авторитарний (Китай, Аргентина)    | Плуралістична демократія (США, держави ЄС) |
|                                            | Протилежні для еліти та народу | Злиті | Елітистський мобілізаційний (Північна Корея)          | Феодальний                                 | Елітистський мобілізаційний (Радянський Союз)   | Феодальний                                 |
|                                            |                                | Різні | Військово-бюрократичний (хунти)                       | Конкурентна олігархія (Колумбія, Бразилія) | Військово-бюрократичний (хунти)                 |                                            |

Ціннісно-ідеологічний підхід характерний для іспанського політолога Л. Саністебана. За ознаками ідеологізованої ціннісної системи, що домінує, він виділяє такі типи політичних режимів, як: імперські політичні системи (сильна централізація влади, експансіоністська правляча еліта, наявність спільного політичного проєкту, що стоїть над інтересами груп), ліберальна держава (розподіл влад, права людини, формальна рівність усіх перед законом), авторитарні консервативні держави (автократична концентрація політичної влади, державний контроль над різними сферами соціального життя, панівна ідеологія) [9, с. 111, 116–117].

Виключно державноуправлінські чинники лежать в основі ще однієї широко відомої класифікації режимів за конституційним підходом на президентські та парламентські з двома змішаними модифікаціями: президентсько-парламентські та парламентсько-президентські. Як правило, цих чинників три: форма обрання глави держави (всесвітньо чи в парламенті); право призначення/звільнення уряду й прем'єр-міністра; контроль над виконавчою владою. Відмінність цих режимів є істотною з погляду організації здійснення влади та шансів її стабілізації в процесі переходу від авторитаризму до демократії. Узагальнюючи дослідження президентських та парламентських державноуправлінських режимів (Х. Лінча, А. Лейпхарта, М. Шугарта та Дж. Кері), К. Лоуренс на великих статистичних масивах констатує, що парламентські республіки є більш демократичними, тоді як президентські тяжіють до авторитаризму [10, с. 46–48].

В. Меркель та А. Круасан критеріями відповідності демократичності режимів вважають загальне виборче право, ефективність монополії на панування з боку демократично легітимованого уряду та конституційно-правовий порядок. Якщо в транзитивній державі порушено якийсь із цих чинників, виникає режим “дефектної” демократії. За обмеження виборчого права (Латвія) це “демократія, що виключає”; коли для громадянського суспільства є закритими певні політичні сфери, виникають територіальні та/або функціональні анклавні, – це “анклавна демократія” (Парагвай); якщо ж у державі не дотримуються конституційні права людини, формується “неліберальна демократія” [11].

Цікавою спробою звести воєдино всі існуючі класифікації став російський “Політичний атлас сучасності”, створений дослідницькою групою під керівництвом А. Мельвіля. Всі відомі показники, використані для опису політичних систем, автори звели до п'ятиох окремих індексів: 1) індекс державності: указує на рівень успішності, керованості, спроможності, ефективності й суверенності держави; 2) індекс зовнішніх і внутрішніх загроз; 3) індекс потенціалу міжнародного впливу: дає змогу оцінити рівень суверенітету та сукупні ресурси держави у взаємодії з міжнародною спільнотою для вирішення своїх національних завдань; 4) індекс якості життя; 5) індекс інституційних основ демократії: дає оцінку традиції політичної конкуренції, представництва, участі, обмеження виконавської влади, дотримання конституційних правил. Він відображає можливості участі людей у прийнятті політичних рішень [12].

Особлива увага дослідників (Ч. Ендрейн, С. Хантінгтон, В. Моммсет, Р. Даль) була прикута до феномену існування (особливо в транзитивних державах) формально цілком демократичних політичних режимів, за яких політичні лідери виходять за межі права під гаслом політичної доцільності, ідуть на безпосередні контакти із цивільним населенням, громадськими структурами, широкими народними масами, що підтримують їх, прагнуть мобілізувати широку верстви суспільства на боротьбу з корупцією, яка символізує попередні "злочинні" режими, тощо. Проте подібна політика є лише заграванням з натовпом, надмірні обіцянки ніколи не здійснюються, а справжні мотиви та інтереси правлячої групи далекі від народних і полягають у якнайдовшому перебуванні при владі. Такий режим дістав назву популістського. Докладно світоглядно-ціннісні, інституційно-правові та політико-інструментальні риси популізму наведені в праці дослідницького колективу НАДУ під керівництвом Е. Афоніна [13, с. 287–292].

Ф. Рьодер говорить про формування на пострадянському просторі чотирьох типів поставторитаризму: автократії, олігархії, етнічно орієнтованих та врівноважених республік [14]. Натомість О. Фісун переконаний, що в більшості пострадянських країн формується неопатримоніалізм [6].

Відомий російський дослідник політичних режимів О. Циганков групує класифікації режимів на: традиційні – мобілізаційні – авторитарні; ліберальні – терористичні; світські – теократичні; режими реформ – контрреформ [15, с. 122–127].

Вітчизняний дослідник В. Якушик пропонує таке "дерево класифікації" політичних режимів:

- 1) постійні та тимчасові;
- 2) нормального та надзвичайного функціонування;
- 3) конституційні та неконституційні;
- 4) функціонування правової держави, революційної законності, свавілля (відсутність законності);
- 5) світські, релігійні, атеїстичні;
- 6) безпартійні, одно-, дво- та багатопартійні;
- 7) цивільні та воєнні;
- 8) що мають досить стабільну та надійну внутрішню опору, і такі, що потребують постійної підтримки ззовні;
- 9) які спираються лише на національні інститути влади та які підтримуються за допомогою діючих на території інститутів, що представляють законні сили;
- 10) такі, постійною й активною сферами діяльності яких є увесь світ, і такі, що у своїй діяльності фактично обмежені рамками своєї країни і мають лише окремі компоненти загальнопланетарної системи забезпечення національних інтересів [16, с. 21–23].

#### IV. Висновки

В основі більшості класифікацій політичних режимів лежать ціннісні підвалини співвідношення влади та свободи, особливості механізмів реалізації державної влади і її взаємодії з громадським суспільством. За такого підходу разом з трьома ідеальними режимами – тоталітарним (всесилля влади над суспільством та повна відсутність свободи), авторитарним (всесилля влади над суспільством за певного рівня індивідуальних свобод) і демократичним (повний контроль суспільства над владою з домінуванням прав і свобод громадян) виокремлюється низка режимів, що відповідно до рівня підконтрольності влади суспільству й ступеня гарантованості прав і свобод громадян на тяжіють до одного із цих ідеальних типів.

#### Література

1. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В.П. Горбатенко; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-ге вид., доп і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
2. Короткий оксфордський політичний словник: пер. з англ. / за ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. – 789 с.
3. Даль Р. Полиархия. Участие и оппозиция / Р. Даль // Западная наука в 20 в. – М.: Луч, 1994. – 480 с.
4. Теория политики: учеб. пособ. / под ред. Б.А. Исаева. – СПб.: Питер, 2008. – 464 с.
5. Кольер Д. Демократия "з прикметниками": концептуальні оновлення у процесі порівняльних досліджень / Кольер Девід, Левіцкі Стівен // Демократія: антологія / упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 176–206.
6. Фисун А.А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации: монография / А.А. Фисун. – Х.: Константа, 2006. – 352 с.
7. Шміттер Ф.К. Більш ліберальна, доліберальна чи постліберальна? / Ф.К. Шміттер // Демократія: антологія / упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 207–214.
8. Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования. : [учеб. пособ.] / Чарльз Ф. Эндрейн; [пер. с англ. И.И. Мюрберг]. – М.: ИНФРА-М: Весь Мир, 2000. – 318 с.
9. Санистебан Л. Основы политической науки / Л. С. Санистебан; [пер. с исп. В.Л. Заболотного]. – М.: Владан, 1992. – 122 с.
10. Лоуренс К.Н. Режимная стабильность и президентская форма правления: роль авторитарного наследия / К.Н. Лоуренс // Ойкумена: альманах сравнительных исследований политических институтов, социа-

- льно-экономических систем и цивилизаций. – Харьков, 2007. – Вып. 5. – С. 45–64.
11. Меркель В. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / В. Меркель, А. Круассан // Полис. – 2002. – № 1. – С. 6–17; № 2. – С. 8–16.
12. Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / под ред. А.Ю. Мельвиля. – М.: Изд-во “МГИМО – Университет”, 2007 – 272 с.
13. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації: навч. посіб. / Національна академія державного управління при Президентові України, Українське товариство сприяння соціальним інноваціям; ред. кол.: Е.А. Афонін (голова) та ін. – К.: Парламентське вид-во, 2008. – 416 с.
14. Roeder Ph.G. Varieties of Post-Soviet Authoritarian Regimes. – Post-Soviet Affairs, 1994. – Vol. 10. – № 1.
15. Цыганков А. П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика: учеб. пособ. [Электронный ресурс] / А.П. Цыганков. – М.: Интерпракс, 1995. – 180 с. – Режим доступа: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_ukr/Polit/Cigank/index.php](http://www.gumer.info/bibliotek_ukr/Polit/Cigank/index.php).
16. Якушик В. Українська революція 2004 – 2005 років. Спроба теоретичного аналізу / В. Якушик // Політичний менеджмент. – 2006. – № 2. – С. 19–36.

УДК 352.354:614.2:325.455(477)

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

**Рожкова І.В.**

кандидат медичних наук, докторант  
Національна академія державного управління при Президентові України

**Рожков Г.С.**

кандидат медичних наук  
заступник головного державного санітарного лікаря Київської міської санітарно-епідеміологічної станції

### Annotation

The author examines the public administration system of health guard system, analyses an jurisdiction of public and government bodies authorities in this sphere, and also the features of management in medical activity sphere are conducted in the article.

### Анотація

У статті проаналізовано систему державного управління охороною здоров'я, компетенції органів державної влади та урядових органів у цій сфері, а також висвітлено особливості управління в галузі медичної діяльності.

### Ключові слова

Управління, медична діяльність, державне управління, медична допомога, профілактика, державна політика, заклади охорони здоров'я, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

### I. Вступ

Охорона здоров'я населення в Україні до цього часу залишається однією із соціально важливих сфер держави, діяльність якої потребує суттєвих, а можливо, і докорінних змін. Неспростовною реальністю сьогодення є колосальні перетворення практично в усіх ланках суспільного й економічного життя, створення підґрунтя для виведення України на траєкторію динамічного розвитку, облаштування як повноцінної, сучасної й цивілізованої

держави, де права та свободи громадян не лише декларуються та гарантуються, а й реально забезпечуються.

### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити управління у сфері охорони здоров'я.

### III. Результати

Значний внесок у розвиток теорії та практики державного управління в Україні, обґрунтування механізмів його вдосконалення, вивчення тенденцій та перебігу процесів централізації й децентралізації, дослідження особливостей регіональної політики держави зробили вітчизняні дослідники, а саме: В.М. Бабаєв, В.Д. Бакуменко, Ю.П. Битяк, В.М. Вакуленко, Л.І. Жаліло, В.М. Князєв, В.В. Корженко, О.Д. Куценко, В.В. Мамонова, Ю.Г. Машкаров, Н.М. Мельтюхова, Н.Р. Нижник, Г.С. Одінцова, Я.Ф. Радиш, О.П. Рябченко, В.К. Симоненко, І.М. Солоненко, Т.Б. Хоменко, Ю.О. Чернецький та ін.

Управління системою охорони здоров'я в державі забезпечується спеціальними діями та заходами щодо управління й організації діяльності всіх складових цієї системи з метою найбільш повного задоволення потреб громадян у збереженні та зміцненні здоров'я [14].

Об'єктом управління охороною здоров'я в нашій державі є вся система охорони здоров'я України. Суб'єктом управління охороною здоров'я – система державної влади та

місцевого самоврядування у вигляді спеціально утворених владних органів, які взаємодіють і між якими розподілені певні функції управління охороною здоров'я [13].

Доступність медичного обслуговування для кожного громадянина полягає в постійній наявності можливості отримати в будь-який час медичну допомогу, медичну та інші супутні послуги належної якості в разі потреби. Для забезпечення доступності медичного обслуговування необхідне опрацювання та впровадження на центральному й регіональному рівнях влади такого новітнього організаційно-економічного механізму управління, який би відповідав особливостям перехідного періоду [15].

Роль охорони здоров'я в житті кожної держави неможливо переоцінити. На сьогодні сфера охорони здоров'я виконує покладені на неї функції, перш за все, за рахунок фінансування й належного державного регулювання. В основі останнього лежить нормативно-правова база, що визначає правове становище органів, установ і посадових осіб у галузі охорони здоров'я. Слід зазначити, що на початку періоду демократичних перетворень у нашій державі спостерігалася тенденція до зниження ролі та значення державного управління в охороні здоров'я громадян. Унаслідок паралельного функціонування державних, комунальних і приватних лікувальних установ, появи добровільного медичного страхування сформувалася точка зору про непотрібність управлінських структур. Вважалося, що аналогічно до інших сфер життя ринок у медицині здатний ефективно управляти наданням медичної допомоги й вирішувати проблеми, що виникають. Проте реальні події показали, що такий стан справ не є оптимальним. Вплив держави, що реалізовується за допомогою органів управління охорони здоров'я, є необхідною умовою функціонування медицини в країні. Для здійснення державного управління у сфері охорони здоров'я громадян використовуються правові, адміністративні, економічні, соціально-психологічні методи.

Охорона здоров'я – це система заходів, спрямованих на забезпечення збереження й розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя [4].

Основними принципами охорони здоров'я в Україні є [1]:

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства й держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України;
- дотримання прав і свобод людини та громадянина в галузі охорони здоров'я й забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;

- гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення;
- рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у галузі охорони здоров'я;
- відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна й фінансова забезпеченість; орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у галузі охорони здоров'я;
- запобіжно-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я;
- багатоукладність економіки охорони здоров'я й багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва й конкуренції;
- децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі.

Значну роль у практичній реалізації цих принципів відіграє система управління охорони здоров'я, яка складається з [1]: Міністерства охорони здоров'я України; місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковані заклади охорони здоров'я; Академії медичних наук України.

Міністерство охорони здоров'я України – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів і виробів медичного призначення, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України [5].

Основними завданнями МОЗ України є [5]:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів і виробів медичного призначення;
- розроблення, координація та контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості;

- організація надання державними та комунальними закладами охорони здоров'я безоплатної медичної допомоги населенню;
- організація надання медичної допомоги в невідкладних та екстремальних ситуаціях, здійснення в межах своєї компетенції заходів, пов'язаних з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи;
- розроблення заходів щодо профілактики та зниження захворюваності, інвалідності та смертності населення;
- організація разом з Національною академією наук, Академією медичних наук наукових досліджень з пріоритетних напрямів розвитку медичної науки.

Важливе місце у процесі управління у сфері охорони здоров'я відіграють урядові органи державного управління у складі Міністерства охорони здоров'я України: Державна служба лікарських засобів і виробів медичного призначення; Комітет з контролю за наркотиками.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування здійснюють регулювання у сфері охорони здоров'я за рахунок наявності у їх структурі обласних і районних (міських у Києві та Севастополі) управлінь (відділів) охорони здоров'я та відповідних структур виконавчих комітетів рад. Органи місцевого самоврядування здійснюють керівництво діяльністю комунальних закладів охорони здоров'я [2].

Основними завданнями управлінь охорони здоров'я у складі місцевих органів виконавчої влади є [7]:

- забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я;
- прогнозування розвитку мережі закладів охорони здоров'я для нормативного забезпечення населення медико-санітарною допомогою;
- здійснення заходів, спрямованих на запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям і на їх ліквідацію;
- організація надання медико-санітарної допомоги населенню, роботи органів медико-соціальної експертизи, закладів судово-медичної та судово-психіатричної експертизи;
- забезпечення виконання актів законодавства в галузі охорони здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на збереження навколишнього природного середовища й санітарно-епідемічного благополуччя населення, а також додержання нормативів професійної діяльності в галузі охорони здоров'я, вимог Державної фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій [7].

Центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані заклади охорони здо-

ров'я (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Служба безпеки України тощо), разом з МОЗ України беруть участь у здійсненні державної політики в галузі охорони здоров'я за рахунок надання медичної допомоги категоріям громадян, котрі мають стосунок до вказаних органів виконавчої влади, а також іноді і членам їх сімей. Наприклад, у системі Міністерства оборони України існують військові шпиталі, медичні служби військових частин. Керівництво всіма структурними підрозділами медичної служби здійснюють відповідні управлінські структури вказаного міністерства.

Академія медичних наук України – це державна наукова організація з проблем медицини та охорони здоров'я, заснована на державній власності, яка діє відповідно до законодавства України на самоврядній основі. Академія об'єднує у своєму складі дійсних членів (академіків), членів-кореспондентів та іноземних членів, що обираються загальними зборами академії, та всіх наукових співробітників, що працюють у наукових установах академії, для спільного проведення досліджень у галузі медичних наук та охорони здоров'я з метою поліпшення здоров'я та продовження життя населення. Самоврядність академії полягає в самостійному визначенні тематики досліджень, своєї структури, вирішенні науково-організаційних, господарських, кадрових питань, здійсненні міжнародних наукових зв'язків. В академії медичних наук України 50 дійсних членів (академіків) і 95 членів-кореспондентів [8].

Основними завданнями академії є [8]:

- визначення пріоритетних напрямів розвитку медичної науки;
- комплексний розвиток медичної науки, проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень у галузі медицини та фармації;
- інтеграція й координація академічної, вузівської та галузевої медичної науки з метою розроблення єдиних засад політики в цій сфері;
- підготовка кандидатів і докторів наук;
- розвиток міжнародного й зовнішньоекономічного співробітництва в галузі медичної науки та охорони здоров'я;
- участь у розробленні пропозицій і рекомендацій з питань розвитку медичної науки, охорони здоров'я, вищої медичної й фармацевтичної освіти;
- підтримка талановитих учених, сприяння науковій творчості молоді в галузі медицини.

Крім вищезазначених органів, у межах цього питання необхідно виділити також консультативно-дорадчих суб'єктів регулювання у сфері охорони здоров'я.



Національна рада з питань охорони здоров'я населення – це консультативно-дорадчий орган при Президенті України, основним завданням якого є сприяння формуванню та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я населення [2].

Національна рада для виконання покладеного на неї основного завдання [2]:

1) вивчає та аналізує стан розвитку сфери охорони здоров'я в Україні, здійснює в межах своїх повноважень підготовку пропозицій щодо перспектив та напрямів її розвитку, вдосконалення системи управління охорони здоров'я;

2) сприяє запровадженню європейських стандартів забезпечення права громадян на якісну й доступну медичну допомогу;

3) розглядає проекти законів, інших нормативно-правових актів з питань охорони здоров'я, вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства із цих питань;

4) аналізує проекти програм розвитку сфери охорони здоров'я;

5) розробляє та вносить Президенті України пропозиції щодо:

- підготовки та ефективної реалізації заходів, спрямованих на боротьбу із соціально небезпечними хворобами, розвиток вітчизняної фармацевтичної промисловості, залучення благодійних і громадських організацій, меценатів, спонсорів до вирішення актуальних проблем у галузі охорони здоров'я;
- забезпечення узгодження дій органів державної влади, громадських організацій, підприємств, установ і організацій з питань розвитку системи охорони здоров'я населення.

Національна координаційна рада з питань запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу – це консультативно-дорадчий орган, утворений при Кабінеті Міністрів України з метою координації діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, відповідних міжнародних та громадських організацій, включаючи організації людей, які живуть з ВІЛ-інфекцією/СНІДом, для ефективної реалізації єдиної політики, консолідованого використання коштів та вдосконалення системи моніторингу у сфері запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу. Основними завданнями ради є [9]:

- розроблення й внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій стосовно визначення пріоритетів державної політики, програм та заходів щодо запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу;
- сприяння консолідованому використанню коштів бюджетів різних рівнів і міжнародних та громадських організацій, що призначені для фінансування програм з про-

блем ВІЛ-інфекції/СНІДу, з метою їх раціонального та ефективного використання;

- інформування Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та громадськості про стан справ з протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу;
- розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів актів з питань забезпечення виконання програм і заходів щодо запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу;
- проведення моніторингу за виконанням зазначених програм та заходів [9].

Національна координаційна рада боротьби з наркоманією при Кабінеті Міністрів України – це консультативно-дорадчий орган, утворений з метою забезпечення спрямування й координації зусиль органів виконавчої влади та громадських організацій для боротьби з наркоманією як соціальним явищем.

Основними завданнями Національної координаційної ради є [11]:

- розроблення заходів щодо забезпечення реалізації державної політики та контролю за вживанням наркотиків в Україні;
- координація діяльності заінтересованих міністерств, інших органів виконавчої влади та громадських організацій з питань протидії зловживанням наркотичними засобами та їх незаконному обігу;
- організація підготовки та виконання програм запобігання незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, вживання яких перебуває під міжнародним та національним контролем;
- вироблення на основі міжурядових та міжвідомчих угод і домовленостей пропозицій щодо участі представників України в міжнародних організаціях, симпозиумах, конференціях тощо та здійснення заходів щодо міжнародного співробітництва у питаннях контролю за вживанням наркотиків;
- організація підготовки та внесення в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення законодавчих та інших нормативних актів, спрямованих на протидію зловживанням наркотичними засобами та їх незаконному обігу;
- подання звітів Кабінетові Міністрів України і відповідним міжнародним організаціям про стан обігу наркотичних засобів в Україні та здійснення заходів, спрямованих на припинення зловживань наркотичними засобами та їх незаконного обігу.

Міжвідомча координаційна рада при Міністерстві охорони здоров'я з питань міжгалузевої взаємодії закладів охорони здоров'я – це консультативно-дорадчий орган, утворений з метою координації дій міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо раціонального викорис-

## Держава та регіони

тання закладів охорони здоров'я, які належать до сфери їх управління [12].

Основними завданнями ради є [12]:

- координація робіт, спрямованих на раціональне використання закладів охорони здоров'я, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади;
- вирішення питань функціональної взаємодії закладів охорони здоров'я, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади;
- узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань реформування охорони здоров'я;
- внесення пропозицій до проектів актів законодавства з питань функціональної взаємодії закладів охорони здоров'я, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади;
- розгляд пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань оптимізації мережі лікувально-профілактичних закладів за територіальним принципом;
- аналіз результатів функціональної взаємодії закладів охорони здоров'я, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади;
- відпрацювання механізмів оптимізації мережі лікувально-профілактичних закладів за територіальним принципом.

Міжвідомча комісія по боротьбі з туберкульозом – це консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України, утворений для координації діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань розроблення і реалізації правових, організаційних та інших заходів, спрямованих на боротьбу з туберкульозом [10].

Основними завданнями комісії є [10]:

- розроблення стратегічних заходів щодо боротьби з туберкульозом, виявлення і лікування хворих, профілактики захворювання серед населення, виявлення туберкульозу у тварин та оздоровлення тваринницьких господарств, а також координація діяльності відповідних державних органів у цій сфері;
- підготовка та подання в установленому порядку пропозицій щодо розроблення і вдосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на боротьбу з туберкульозом;
- розроблення на основі міжнародних договорів пропозицій щодо участі представників України в міжнародних організаціях, симпозиумах, конференціях та інших заходах, сприяння співробітництву з міжнародними організаціями та відповідними органами іноземних держав з метою активізації спільних зусиль і вивчення досвіду їх роботи у цій сфері;

дними організаціями та відповідними органами іноземних держав з метою активізації спільних зусиль і вивчення досвіду їх роботи у цій сфері;

- оперативний розгляд питань, пов'язаних із здійсненням заходів щодо боротьби із захворюванням на туберкульоз;
- інформування Президента України, Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України про ситуацію в Україні із захворюванням на туберкульоз, здійснення протитуберкульозних заходів.

Розглядаючи управління у сфері медичної діяльності в країні, варто згадати про поділ усієї системи охорони здоров'я на три види [2]: державну, комунальну, приватну.

До державної системи охорони здоров'я належать: Міністерство охорони здоров'я України, Академія медичних наук, – які в межах своєї компетенції планують і здійснюють заходи з реалізації державної політики України, виконання програм у галузі охорони здоров'я та у сфері розвитку медичної науки. До державної системи охорони здоров'я також належать лікувально-профілактичні й науково-дослідні установи, освітні установи, фармацевтичні підприємства та організації, аптечні установи, санітарно-профілактичні установи, установи судово-медичної експертизи, служби матеріально-технічного забезпечення, підприємства з виробництва медичних препаратів і медичної техніки та інші підприємства, установи й організації, що перебувають у державній власності й підпорядковані органам управління державної системи охорони здоров'я [2].

До комунальної системи охорони здоров'я належать місцеві органи управління охорони здоров'я, а також лікувально-профілактичні й науково-дослідні установи, фармацевтичні підприємства та організації, аптечні установи, освітні установи комунальної власності [2].

Місцеві органи управління охорони здоров'я несуть відповідальність за санітарно-гігієнічне благополуччя населення, забезпечення доступності населенню гарантованого обсягу медико-соціальної допомоги, розвиток системи охорони здоров'я на підвідомчій території; здійснюють контроль за якістю надання медико-соціальної й лікарської допомоги підприємствами, установами та організаціями державної, комунальної, приватної систем охорони здоров'я, а також особами, що займаються приватною медичною практикою.

До приватної системи охорони здоров'я входять лікувально-профілактичні, аптечні, науково-дослідні установи, освітні установи, що створюються й фінансуються приватними підприємствами, установами та організаціями, суспільними об'єднаннями, а також фізичними особами [2].

**IV. Висновки**

Аналіз вітчизняної системи державного управління охороною здоров'я засвідчив, що управління системою охорони здоров'я в державі забезпечується спеціальними діями та заходами щодо управління й організації діяльності всіх складових цієї системи з метою найбільш повного задоволення потреб громадян у збереженні та зміцненні здоров'я. Об'єктом управління охороною здоров'я в нашій державі є вся система охорони здоров'я України, суб'єктом – система державної влади та місцевого самоврядування у вигляді спеціально утворених органів влади, які взаємодіють і між якими розподілені певні функції управління охороною здоров'я.

**Література**

1. Вороненко Ю.В. Медичне право в системі права України: стан і перспективи розвитку / Ю.В. Вороненко, Я.Ф. Радиш // Укр. мед. часопис. – 2006. – № 5. – С. 5–10.
2. Медичне право України : підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценко. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2008. – 507 с.
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. № 2801–XII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. – № 4. – Ст. 19.
4. Орда О. Державне управління системою забезпечення населення України стаціонарною медичною допомогою: генезис, стан та перспективи розвитку / О. Орда, В. Долот, Я. Радиш // Вісник НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 135–144.
5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України" від 02.11.2006 р. № 1542 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Національної координаційної ради з питань запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу" від 16.05.2005 р. № 352. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типового положення про управління охорони здоров'я обласної, Севастопольської міської державної адміністрації та Головне управління охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації" від 20 грудня 2000 р. № 1845 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Статуту Академії медичних наук України" від 18.10.1999 р. № 1913 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Національної координаційної ради з питань запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу" від 16.05.2005 р. № 352 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
10. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Міжвідомчої комісії по боротьбі з туберкульозом" від 28.09.2000 р. № 1480 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
11. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Національну координаційну раду боротьби з наркоманією при Кабінеті Міністрів України" від 13.05.1993 р. № 343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
12. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Міжвідомчої координаційної ради при Міністерстві охорони здоров'я з питань міжгалузевої взаємодії закладів охорони здоров'я" від 22.03.2000 р. № 536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
13. Радиш Я. Проблеми державного управління охороною здоров'я України / Я. Радиш, В. Леха, С. Крюков // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 182–188.
14. Скуратівський В.А. Соціальна політика / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – 2-ге вид., допов. та перероб. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 364 с.
15. Солоненко І. Державне регулювання реформування галузі охорони здоров'я (із світового досвіду) / І. Солоненко, Н. Солоненко // Охорона здоров'я України. – 2001. – № 3. – С. 34–38.

УДК 322

## ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЦЕРКОВНО-РЕЛІГІЙНИХ ВІДНОСИН

**Рябко І.В.**

аспірант Класичного приватного університету

**Annotation**

In this article the problems of unity of the secular and church right in a legal regulation are

investigated. Traditions and innovations in these relations are designated. The historical aspect of different models of the legal relations is analysed.

The comparative analysis of concept of the church right by Orthodox and Catholic church is presented. The system of the dialectic cooperation and relations between the State and the Orthodox church in a democratic society is offered.

### Анотація

У статті висвітлено проблеми єдності світського й церковного права в правовому механізмі. Визначено традиції та новації цих відносин. Проаналізовано історичний аспект різних моделей правових відносин, подано порівняльний аналіз розуміння церковного права католицькою та православною церквами. Запропоновано систему діалектичних взаємодій і взаємозв'язків між державою та православною церквою в демократичному суспільстві.

### Ключові слова

Державне управління, церковне право, канон, правова система, соціальні інститути, демократичне суспільство.

### I. Вступ

У будь-якій державі, яким би не був її уклад, існують основні закони, згідно з якими здійснюється керівництво цією державою та дотримання яких – обов'язок кожного громадянина. У всіх соціальних інститутах є не порушні норми, обов'язкові для дотримання й сформульовані у вигляді клятв: в армії – це присяга на вірність Батьківщині, в медицині – клятва Гіппократа тощо. Їхнє дотримання має не тільки морально-етичне значення, а й те, хто їх порушує, несе кримінальну відповідальність відповідно до законів суспільства. Церква також має свої правила-канони, якими в церковному житті мають керуватися єпископи, священники, монахи і миряни. Без церковного законодавства порушується вся церковна дисципліна, у результаті чого страждають істотні властивості церкви. Держава, у свою чергу, має законодавчу базу, яка регулює всі аспекти життя в суспільстві. Повага держави до церковного права та церкви до державних законів є запорукою їх гармонійного співіснування. Принципи церковних канонів, як правило, не беруться до уваги в законотворчій діяльності держави, що, безумовно, спричинює посилення напруження у відносинах між ними. У науці державного управління церковне право малодосліджене. У богословських науках церковне право підлягало детальнішому вивченню й аналізу такими вченими-каноністами, як: П. Лур'є, О. Павлов, Н. Суворов, В. Ципін та ін.

Відносини між державою й церквою в сучасній Україні розглядали В. Бондаренко, М. Горяча, О. Грицина, А. Колодний, Е. Кардош, С. Осиповський, А. Шуба, А. Юраша, П. Яроцький та ін. Актуальними на сьогодні залишаються питання вдосконалення механізму взаємодії держави та православної церкви в правовому аспекті.

### II. Постановка завдання:

- дослідити правовий аспект взаємодії держави та православної церкви;
- визначити пріоритетні напрями й перспективні аспекти діалектичних взаємодій між державою та православною церквою в демократичному суспільстві.

### III. Результати

Церковне право – це одна з тих сфер у правовій дійсності, яка недостатньо досліджена наукою державного управління. Що таке церковні канони й чим, власне, вони є в православній церкві? Ґрунтовну відповідь на це запитання дає видатний богослов і каноніст кінця XIX – поч. XX ст., ієрарх Сербської православної церкви єп. Далматинсько-Істрийський Никодим (Мілаш): “Якщо в кожному суспільстві має зберігатися чіткий порядок і кожен мусить знати як своє місце в цьому суспільстві, так і свої обов'язки й права для того, щоб більш успішно могла бути досягнута мета цього суспільства й було затверджено згода й мир, тим більше потрібно сказати це про Христову Церкву на землі. Уклад Церкви базується на божественному праві, і в цьому укладі головне місце займає ієрархія. Відносини між членами ієрархії точно й чітко були визначені, і кожний, хто сам намагається порушити ці відносини, спричинює розлад у Церкві й завдає шкоди меті її буття в світі. Отже, винним перед Церквою й гідним осуду може бути кожен член ієрархії, який певним своїм вчинком створює розлад у Церкві й перешкоджає досягненню нею її мети у світі” [1].

У більшості зарубіжних ВНЗ канонічне право викладається разом із державним, цивільним та міжнародним. Це пояснюється тим, що за своїм впливом на романо-германську правову систему канонічне право не поступається римському. Стосовно нашої держави церковне право є частиною тривалого історичного досвіду українського народу. Воно, безумовно, вплинуло на встановлення стандартів, згідно з якими приймалися і тлумачилися закони держави. Ця обставина й спонукає до оцінювання церковного права з точки зору науки державного управління.

У цій статті досліджується тільки церковне право православної церкви, враховуючи те, що канонічне право, яке склалося в межах католицької церкви, не вплинуло на православну традицію. Католицька традиція розрізняє канонічне й церковне право. Канонічним називають право, що бере початок від римського права, тоді як церковне право (*jus ecclesiasticum*) стосується виключно приписів, вироблених церковною владою. Аналіз структури та джерел чинного канонічного права свідчить про те, що до нього не включаються вироблені державною владою приписи щодо статусу й становища церкви [2]. У

православній традиції, на відміну від католицької, церковне право формувалося не тільки церковною, а й державною владою та відрізнялося множинністю джерел: римське право, постанови церкви, державні закони.

С.В. Місевич розглядає канонічне право як спільність, що включає релігійно-общинні правові системи православ'я та католицизму. Саме тому для нього терміни "канонічне право" та "церковне право" є практично тотожними за обсягом [3]. У межах католицизму церковне (еклезіастичне) право виступає як частина канонічного, і за обсягом джерел воно суттєво відрізняється від церковного права православної церкви.

На думку іншого дослідника, Т.М. Федоренка, канонічне право православної церкви є правом періоду вселенських соборів. Церковне ж право складали норми, що стосувалися становища церкви, її статусу, але такі, що не належали до рангу канону (вони походили як від церкви, так і від світської влади). Автор вважає, що розмежувати канонічне й церковне право навряд чи можна, оскільки обидва базувалися на одному джерелі й перебували у взаємодії. Канонічне та церковне право середньовіччя складали комплекс – церковну систему права. Співвідношення цих елементів було пов'язано з конкретними історичними умовами та питанням взаємодії між світською й духовною владою [4].

У західній і в східній релігійно-правових традиціях ці поняття не є тотожними. У західноєвропейській традиції канонічне право – це всеосяжне зведення правил християнської віри і життя, втілене у формах постанов церковних соборів. Церковне ж право католицизму – це норми організації церкви і частина канонічного права. Слід підкреслити, що канонічне право й еклезіастичне, як його частина, за своїм походженням мають виключно позадержавний, внутрішньоцерковний характер. Канонічне право католицької церкви визнає динаміку правових норм. Доджерел канонічного права належать не тільки Святе Письмо й Священний Переказ, а й документи пізнішого періоду, зокрема, вселенські послання римського папи. Католицька правова доктрина побудована на чіткому розмежуванні світської й духовної влад, розподілі функцій і повноважень між ними, у тому числі, й у правотворчості.

У православній традиції канони – це основні церковні закони, які становлять фундамент чинного в церкві права, причому однакове в усіх помісних православних церквах за весь період церковної історії. Особливо слід підкреслити прихильність православної церкви релігійній і правовій традиції, що склалася в епоху вселенських соборів. З того часу, коли остаточно склався Номоканон патріарха Фотія (883 р.), православна

церква не додала до нього жодного нового канону й нічого з нього не виключила [5].

Проте канонічне право православної церкви теж розвивалося. За своєю суттю воно є додатком незмінних і вічних непохитних засад християнського етичного вчення до мінливого церковного життя. В ідеї будь-якого канону міститься незмінний, догматично обумовлений момент, але у своєму конкретному й буквальному значенні канон відображає швидкоплинні обставини церковного життя.

Церковне право православ'я, на відміну від західного канонічного права, походить не тільки від церковних постанов, а й від держави. За визначенням О.С. Павлова, церковним називається право, яке має своїм предметом виключно справи й відносини церковні, хоча б воно походило не тільки від церкви, а й від держави [6].

Православна церква ніколи принципово не заперечувала права світської влади брати участь у формуванні не тільки зовнішнього, а й внутрішнього церковного права. Якщо ж православна церква входила до сфери світського права, то вона ніколи не надавала принципового значення своїй законодавчій діяльності в ній. Умовою участі світської влади в законотворчій діяльності була згода світського законодавця діяти так само, як діяла сама церква, тобто в цілковитій згоді з основними засадами церковного права і на підставі або принаймні в дусі канонів стародавньої Вселенської церкви. За цієї умови православна церква не підкреслювала принципової відмінності між своїми канонами й державними законами. Тому практичні збірки норм церковного права дістали на Сході назву Номоканон (дослівно – законканон), оскільки в них відображалися і церковні правила, і закони світської влади у справах церкви [6, с. 45].

Так само, як і у візантійському праві, на Сході Європи церковне право здавна було найважливішою складовою світської правової системи. Панування релігійного християнського світогляду протягом тривалого історичного періоду позначилося на особливостях психології українського народу. Між правом і мораллю існує тісний зв'язок, тому дослідження церковного права, на нашу думку, є дуже важливим аспектом для державного управління, особливо в період відродженням релігії та церкви на сучасному етапі історії України.

В "Основах соціальної концепції Руської Православної Церкви" представлена сучасна православна доктрина світського права, яка виходить з того, що право "покликане бути проявом єдиного Божественного закону світобудови в соціальній та політичній сферах. Разом із тим, будь-яка система права, що створюється людським співтовариством, будучи продуктом історичного роз-

виту, позначена обмеженістю та недосконалістю” [7]. Таким чином, православна церква фактично підійшла до сучасного методологічного принципу, згідно з яким розрізняються право і закон, а останній проходить перевірку на відповідність цінностям, у цьому випадку не правовим, а вищим за правові – релігійним.

На думку авторів “Основ соціальної концепції”, закон за певних умов перестає бути законом і тому не може виконуватися християнином: “Коли людський закон взагалі відкидає абсолютну Божественну норму і замінює її на протилежну, він перестає бути законом, перетворюючись на беззаконня. Наприклад, у Декалозі ясно сказано: “Шануй свого батька та матір свою, щоб довгі були твої дні на землі, яку Господь, Бог твій, дає тобі” [8]. Будь-яка світська норма, яка суперечить цій заповіді, робить злочинцем не її порушника, а самого законодавця. Іншими словами, людський закон не містить повноти закону Божественного, але для того, щоб залишатися законом, він має відповідати Боговстановленим принципам, а не руйнувати їх” [7, с. 59].

Аналізуючи законодавчу базу православної церкви, ми можемо зробити висновок, що сучасне православ'я не тільки не протистоїть праву, але й, подібно до візантійських традицій поєднання релігійного й правового аспектів суспільного життя, прагне надати праву нового поштовху в його розвитку шляхом упровадження в правову систему православних, а по суті – загальнолюдських цінностей. За висловом В. Ципіна, “євангельське вчення не може стати основою права навіть у християнській державі, але воно не може і не впливати благотворно на юридичну систему держави, яка схиляється перед ученням Христа... Будь-яка правова система є заснованою на взаємозв'язку прав та обов'язків, але християнська й нехристиянська правосвідомість по-різному розставляють акценти в цій дихотомії. Для християнина обов'язок стоїть на першому місці, прав він потребує настільки, наскільки вони слугують забезпеченням для виконання ним свого обов'язку” [9].

Теорія правової держави є витвором виключно західної цивілізації, до того ж світського сегмента цієї цивілізації. Проте внесок православ'я в концепцію правової держави є не менш важливим. Православна церква завжди відігравала роль стримувального чинника, “сумління” держави, не втручаючись у політику, але залишаючи за собою право мирного оцінювання її з позицій моральності.

Західна правова держава багато в чому заснована на принципах лібералізму, індивідуалізму й релятивізму цінностей, тоді як православна цивілізація – на принципах соціального миру, взаємодопомоги, колективізму, усвідомлення “вічних” цінностей, що теж може розглядатись як підґрунтя право-

вої держави. Ідея співпраці церкви та влади як чинника, що стримує всевладдя держави, теж відповідає образу правової держави.

Світська влада існувала паралельно із церковною владою. При цьому вони взаємодіяли між собою при застосуванні правових норм, оскільки не розрізняли в праві, а поєднували канони й закони, що на рівні правової системи і являють собою державно-церковну співпрацю. Вони мають співіснувати, не зливаючись одна з одною. Держава й церква взаємодіють, але не прагнуть підпорядкування одна одній.

Державно-церковні відносини є важливою складовою в житті будь-якої держави. Релігійний чинник є найважливішим як у внутрішній, так і в зовнішній політиці сучасних держав.

Російська дореволюційна наука церковного права виокремлювала такі керівні принципи відносин церкви й держави:

1) церква має безпосередньо божественне походження; вона існує згідно з Божим правом та разом з тим уповноважена діяти відповідно до своєї внутрішньої суті й виняткового призначення;

2) світська влада також встановлена Богом, і її веління для всіх є обов'язковими. Разом з тим, покора світським законам не має суперечити розпорядженням закону Божого;

3) церква має незмінний у своїх засадах устрій, тоді як державний лад має історичний характер. Отже, церква має справу не з державою, але з державами, може жити за будь-яких їх форм, хоча очевидно, що досягнення мети, яка стоїть перед церквою, може бути ускладнене або, навпаки, полегшене залежно від державного режиму;

4) церква існує в державах для світу, але не від світу, тому вона не є держава в державі. Участь в управлінні державою не є метою церкви, і там, де вона має місце, вона зумовлена тільки історичними традиціями;

5) у своїй сфері діяльності церква повинна мати повну свободу й самостійність. Якщо шляхом звичаю або прямої згоди держава одержує права по суті церковні, то церква – права по суті світські. Але де немає підстав для таких відносин, там церква не визнає визначального впливу держави на її власну царину. Якщо ж держава втручається сюди силою, то церква, яка не може бажати жодної революції, має поступитися силі;

6) сфера чисто церковного життя й діяльності обмежується такими складовими: а) віри й моралі; б) таїнств; в) богослужіння; г) управління окремих органів духовної влади (єпископів, соборів тощо) за нормами канонічного права; д) дисципліни над духовенством і мирянами щодо їх церковних обов'язків; е) суду за порушення цих обов'язків та за спор про права, що існують тільки в церковній спільці; є) управління своїм майном і його використання як приватної власності [10].

З погляду дореволюційних фахівців у галузі церковного права, усе інше правове регулювання має належати державі, наскільки б у цьому не була зацікавлена церква. Сучасна православна каноністика відстоює таку саму позицію. Благотворний вплив церкви як носія традиційних духовних цінностей у житті суспільства, його соціальні структури на діяльність органів влади, на внутрішню й зовнішню політику держави у вітчизняній історії розкривається в різних напрямках. Упродовж століть православна церква була опорою системи світоглядних та етичних цінностей, без яких не могли існувати ні держава, ні нація.

#### IV. Висновки

Держава й церква являють собою два соціальних інститути. Кожен із них виконує в суспільстві свою роль, реалізує свої функції. Разом з тим упродовж усієї історії їх становлення й розвитку вони перебувають у певній системі діалектичної взаємодії, взаємозв'язків, відносин.

Будь-яке державне утворення виступає як специфічний механізм суспільної регуляції, перевірений тисячоліттями. Головною метою держави є встановлення гармонії та поступовості соціального розвитку, утримання суспільства в стабільному стані. Релігія як невід'ємна складова суспільного існування людини є одним із чинників такої регуляції.

Співвідношення світського й релігійного життя суспільства є історично мінливим. Звернення сьогодні до моделі співпраці держави та церкви зумовлене тим, що одним з актуальних питань в умовах демократизації суспільства є налагодження гармонійних відносин між ними. Слід зауважити, що для України питання відносин держави та церкви набули

актуальності як у церковній "свідомості", так і в суспільстві в цілому. Це, насамперед, зумовлено транзитивним етапом розвитку України, вибором її подальшого шляху розвитку, який не можна вирішити без участі церкви та релігії, враховуючи величезну "питому вагу" релігійного чинника в цивілізаційному бутті й виборі України.

#### Література

1. Правила Православної Церкви с толкованиями Никодима, епископа Далматинско-Истрийского : пер. с серб. – СПб., 1911. – Т. 1. – С. 93–94.
2. Бальжик І.А. Відносини держави і церкви: дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / І.А. Бальжик. – Одеса, 2007. – 135 с.
3. Місевич С.В. Джерела канонічного права / С.В. Місевич. – Одеса, 2005. – 19 с.
4. Федоренко Т.М. Вплив християнства на формування правової системи Київської Русі / Т.М. Федоренко. – К., 2001. – 300 с.
5. Цыпин В. Каноны и церковная жизнь / В. Цыпин // Православная беседа. – 2000. – № 1. – 8 с.
6. Павлов А.С. Курс церковного права / А.С. Павлов. – СПб. : Лань, 2002. – 384 с.
7. Основы социальной концепции Украинской Православной Церкви. – К. : Информ.-издат. центр УПЦ, 2002. – 80 с.
8. Библия. – К. : Украинское библейское общество, 2004. – 58 с.
9. Цыпин В. Отдайте всякому должное. Концепция права в свете христианской антропологии / В. Цыпин // Православная беседа. – 2002. – № 5. – С. 2–7.
10. Павлов А.С. Курс церковного права / А.С. Павлов. – СПб. : Лань, 2002. – 384 с.

УДК 35.075.5:364.013

### ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

**Халецька А.А.**

кандидат наук з державного управління, доцент, докторант  
Національна академія державного управління при Президентові України

#### Annotation

In the article it has been investigated the basis of public policy for social protection of the population in Ukraine. The necessity of improvement of normative provision of activity of institutions of social protection of the population has been grounded by the author.

#### Анотація

У статті висвітлено засади державної політики у сфері соціального захисту населення в Україні. Автором обґрунтовано необхідність удосконалення нормативного за-

безпечення діяльності установ соціального захисту населення.

#### Ключові слова

Державна політика, нормативне забезпечення, соціальний захист.

#### I. Вступ

Роль установ соціального захисту населення в системі соціального захисту населення в Україні полягає в наданні соціальної допомоги й обслуговуванні громадян, які звернулися до них. Діяльність установ соціального захисту населення з надання соці-

альних послуг регламентована державними нормативно-правовими актами.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про соціальні послуги”, соціальна послуга – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги (далі – особи, що потребують соціальних послуг), з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. Суб’єкти, що надають соціальні послуги, – державні та комунальні спеціалізовані підприємства, установи й заклади соціального обслуговування, підпорядковані центральним, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування (далі – державні та комунальні суб’єкти), юридичні особи, створені відповідно до законодавства, які не мають на меті отримання прибутку (далі – недержавні суб’єкти), фізичні особи [1].

У ст. 13 Конституції України зафіксовано, що Україна має соціальну спрямованість економіки, а всі суб’єкти права власності рівні перед законом [2]. У статтях Конституції України подано таке визначення соціальної спрямованої держави:

1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1), політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя, вільний і всебічний розвиток особистості (ст. 23).

2. В Україні охороняються праця і здоров’я людей. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, на відповідні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від встановленої законом (ст. 43). Кожен громадянин України має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Право на працю надає кожній працездатній особі можливість самостійно розпоряджатися своєю здатністю до праці, але водночас не гарантує реального забезпечення її конкретною роботою. Свобода праці також передбачає реалізацію громадянином України можливостей для використання допомоги держави в працевлаштуванні.

Громадяни України мають право на охорону здоров’я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49).

3. Громадяни України мають право на соціальний захист, який включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від громадянина причин, а також у старості й інших випадках, передбачених законом.

Держава бере на себе відповідальність за надання громадянам країни рівних прав на соціальне обслуговування й доступу до задоволення соціальних потреб.

Соціальне обслуговування – система соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку й послуги, що надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом’якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності.

Соціальні служби – підприємства, установи та організації, незалежно від форм власності і господарювання, а також громадяни, що надають соціальні послуги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги [1].

Соціальною можна визнати лише таку послугу, яка надається безкоштовно або за неповну її ринкову вартість, тобто повністю або хоч би частково за рахунок держави.

У ринкових умовах соціальні служби виконують такі основні функції з надання соціальних послуг населенню:

1. Фінансову, яка сформована економічними відносинами, що виникають у процесі створення й використання фондів усіх грошових коштів, що перебувають у розпорядженні установ соціального захисту населення.

2. Організаційну, яка полягає в чіткому розподілі праці за рівнями управління (по вертикалі) і за функціями управління (по горизонталі), у чіткому розподілі посадових обов’язків, раціональній розстановці кадрів.

3. Прогнозно-планову, яка спрямована на розробку стратегії розвитку, правильну постановку цілей, їх наочність і конкретні дії щодо їх реалізації.

4. Стимулювальну, що пов’язана з мотивацією соціальної праці, підвищенням кваліфікації кадрів, поліпшенням системи оплати праці та винагороди.

5. Контрольну, яка пов’язана з аналізом та своєчасним корегуванням ухвалених рішень при зміні чинників попиту на соціальні послуги.

6. Інформаційну, що пов’язана з організацією системи збору статистичних даних про діяльність установ соціального захисту населення й ефективним її використанням.

Відносини в соціальній сфері регулюють Закони України “Про зайнятість населення”, “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні”, “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні”, Кодекс законів про працю тощо. Зазначені нормативно-правові акти визначають права представників соціально вразливих



груп на отримання соціальної допомоги, зокрема на соціальне обслуговування.

На взаємозв'язок, взаємодію та взаємозалежність соціального забезпечення й соціального захисту населення існує декілька точок зору. На думку одних учених, поняття "соціальне забезпечення" є більш широким, ніж "соціальний захист населення", на думку інших – навпаки [3; 4].

Автор вважає, що ці поняття рівноправні й реалізуються як самостійні функції держави, маючи різні джерела фінансування. Джерелами фінансування соціального забезпечення в ринкових умовах стають позабюджетні грошові фонди. Основним джерелом фінансування соціального захисту населення, як і раніше, є державний бюджет. Багаторівневими джерелами фінансування установ соціального захисту населення виступають грошові кошти бюджетів трьох рівнів: державного, регіонального та місцевого самоврядування. Правові засади бюджетної системи закріплює Конституція України, виданий на її основі Бюджетний кодекс України та інші законодавчі акти.

Таким чином, система соціального захисту населення розглянута на основі положень інституційної теорії з позицій системного підходу управління економічними системами як необхідний елемент соціальної сфери. Установи соціального захисту населення розглядаються як інститут системи соціального захисту населення, що виконує функції надання соціальної допомоги, соціального обслуговування, соціальної підтри-

мки громадян понад гарантоване державою соціальне забезпечення.

## II. Постановка завдання

Загальна мета статті полягає в дослідженні теоретичних і практичних основ державної політики у сфері соціального захисту населення в Україні, визначення її особливостей в умовах макроекономічної нерівноваги.

## III. Результати

Соціальна політика є ключовим чинником у діяльності соціально орієнтованої держави. Соціальна політика – це сукупність принципів, рішень, дій суспільних об'єктів, що знаходять втілення в соціальних програмах і соціальній практиці з метою задоволення соціальних потреб та інтересів людини, соціальних спільнот і суспільства в цілому [5, с. 254].

Становлення та розвиток соціальної держави України забезпечується відповідними пріоритетами. На кожному етапі свого розвитку соціальна держава визначає пріоритети щодо реалізації установлених принципів, виходячи із ступеня гостроти найважливіших соціально-економічних та політичних проблем. Зміст і пріоритети соціальної політики кожної держави на різних етапах її розвитку зазнають певної трансформації. Економічна політика повинна мати соціальну орієнтацію, зберігаючи при цьому конкуренцію й економічну свободу, заохочуючи соціальну функцію приватної власності.

Таким чином, цілі соціально орієнтованої держави можуть бути досягнуті тільки всією її політикою, а не застосуванням окремих методів соціальної політики (див. рис.).

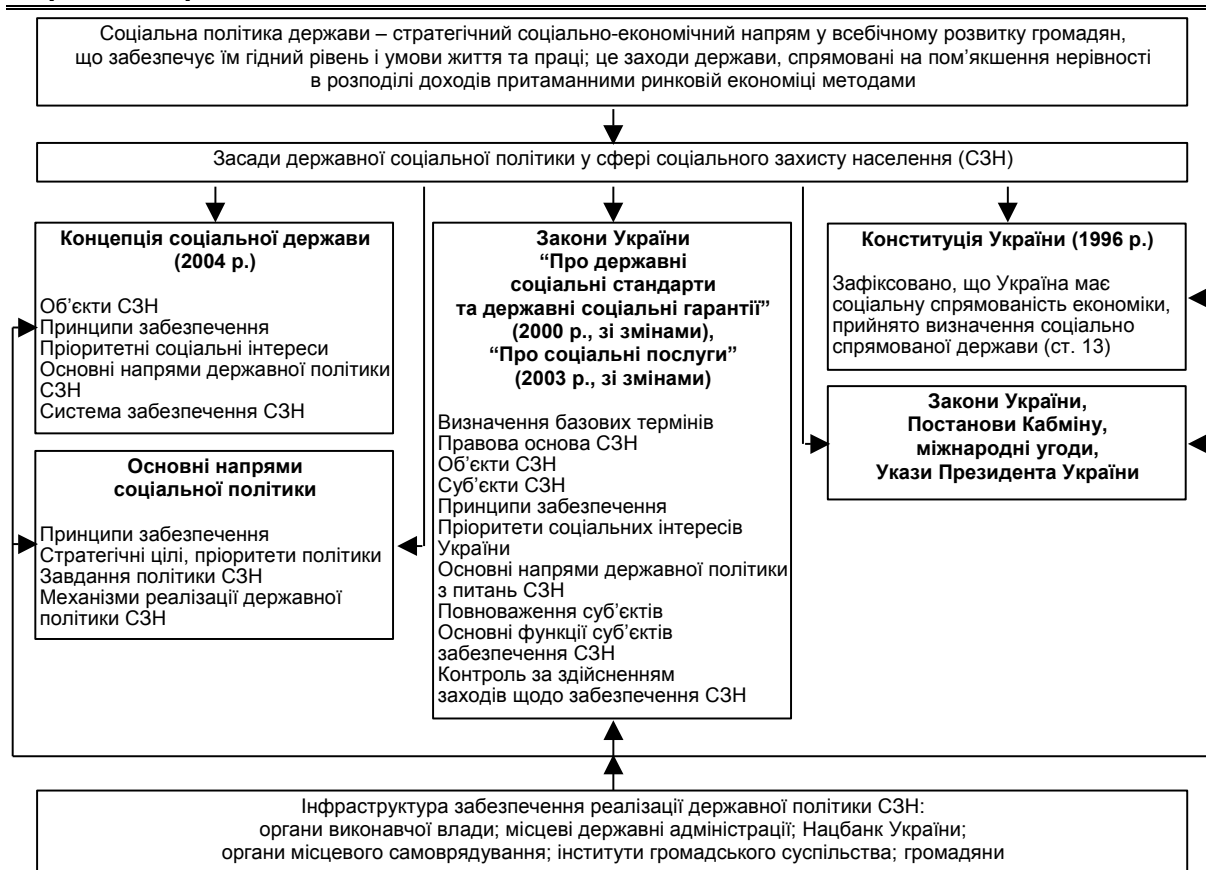


Рис. Засади державної політики у сфері соціального захисту населення України (СЗН)

Головна особливість структури системи установ соціального захисту населення – її цілісність та якісна відмінність від її елементів. Тому зміна структури завжди пов'язана зі зміною якості і навпаки. Таким чином, соціальний захист, який не є чимось матеріальним, являє собою своєрідну характеристику й необхідну передумову життєдіяльності, прогресивного розвитку та життєздатності об'єктів управління. Вказані об'єкти існують і розвиваються в середовищі, параметри якого формуються під впливом різноманітних факторів, їх сукупність, як правило, створює ймовірний рівень соціального захисту населення. Тому державне управління соціальною сферою має гарантувати певний рівень соціального захисту та можливостей задоволення життєвих потреб людини, суспільства, держави. Рівень соціального захисту залежить від можливостей держави, практичних заходів щодо їх ефективної реалізації з боку установ соціального захисту населення.

Актуалізується таке тлумачення соціального захисту населення, що спроможне визначити співвідношення потреб суспільства й держави з базовими цінностями та виявитися в загальноприйнятому ідеальному або нормативному комплексі цілей.

Успішна державна політика у сфері соціального захисту населення України залежить від ефективності системи установ со-

ціального захисту. На думку автора, одним з основних завдань державної соціальної політики стає вдосконалення організаційного механізму соціального захисту, забезпечення соціальних стандартів та надання якісних соціальних послуг. Вирішення цього завдання потребує регуляторного впливу з боку держави з метою:

1. Створення умов для ефективного функціонування ринкового механізму з наданням конкурентних переваг суб'єктам економічних відносин, що активно задіяні в реалізації соціальної політики держави.

2. Усунення негативних наслідків ринкових процесів (кризові явища в економіці, що суттєво впливають на результативність установ соціального захисту населення у зв'язку з браком коштів на виконання соціальних зобов'язань у повному обсязі або їх скорочення).

3. Захисту національних соціальних інтересів на світовому ринку (дотримання соціальних зобов'язань держави навіть за вимог їх скорочення з боку міжнародних організацій, що кредитують українську економіку в період макроекономічної нерівноваги).

4. Розв'язання проблем, які ринковий механізм не може вирішити або вирішує неефективно.

Держава здійснює підтримувальну, компенсаційну та регуляторну діяльність, використовуючи систему заходів та спрямовуючи їх на створення бажаних умов для ефектив-

ної діяльності ринку, підвищення його конкурентоспроможності, розв'язання складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки й суспільства. Для забезпечення соціального захисту населення вирішальну та стабілізаційну роль відіграють рівень і методи державного регулювання, які передбачають вибір, підтримку та реалізацію пріоритетів державної соціальної політики.

Ефективність державного управління соціальною сферою в умовах макроекономічної нерівноваги визначає наявність інноваційних підходів щодо організації, функціонування, оцінювання результативності та ефективності державного управління соціальними процесами. Цільова спрямованість державного управління зумовлює вивчення та аналіз процесів формування, визначення мети розвитку суспільства та похідних від них цілей діяльності держави, їх оперативне корегування. Ефективність системи державного управління залежить від джерел впливу як усередині цієї системи, так і поза її межами. За цих умов актуалізується завдання підвищення якості роботи установ соціального захисту населення.

Кризові явища в економіці не тільки не послаблюють ролі держави в управлінні суспільними процесами, а скоріше, посилюють її. В умовах фінансово-економічної кризи існує потреба у формуванні нових, особливих підходів до забезпечення соціального захисту населення. Його попередня модель була розрахована на соціально-економічні відносини, притаманні періоду стабілізації економіки. Сучасна модель має бути адекватною соціально-економічним процесам в Україні й водночас відповідати розробленій концепції соціальної держави, тобто такій, що відрізняється за правовими, політичними, етичними та соціально-економічними поглядами від попередньої. Методологічне переосмислення базових питань забезпечення побудови соціально орієнтованої держави дає змогу прийняти проблему в цілому та з'ясувати її практичне, прикладне значення.

В Україні на сьогодні створена належна правова та організаційна основа державного впливу на соціальну сферу. Визначення стратегічних цілей соціальної політики в умовах поступового і, на жаль, повільного переходу до соціально орієнтованої держави здійснюється на національному, міжнародному, регіональному рівнях та на рівні місцевого самоврядування.

Українське законодавство постійно змінюється та доповнюється, ухвалюються нові законодавчі акти, нормативно-правові документи, які забезпечують юридичні основи для розв'язання різнопланових соціальних

проблем. Україна ратифікувала чимало міжнародних та європейських конвенцій і декларацій, які поки що здебільшого не знайшли свого відображення в нормах українського законодавства.

Тому державну політику у сфері соціального захисту населення в Україні не можна вважати остаточно сформованою як на законодавчому, так і на виконавчому рівні. Необхідно виробляти власну модель соціального захисту населення, продовжувати формування мережі соціальних служб у наданні якісних соціальних послуг населенню.

#### IV. Висновки

Визначення та забезпечення стратегічних цілей соціального захисту населення в умовах поступового переходу до соціально орієнтованої держави й з урахуванням впливу макроекономічних чинників на соціальний розвиток реалізується на національному, міжнародному та регіональному рівнях. В умовах посилення децентралізації державного управління найбільш чутливою до непередбачуваних змін у зовнішньому та внутрішньому середовищах стає система забезпечення соціального захисту населення на регіональному рівні. Виникає суперечність між наявністю кадрового та аналітичного потенціалу й браком коштів, ефективних організаційних структур, що співпрацюють у сфері соціального захисту.

Зазначені проблеми потребують відповідного нормативно-правового регулювання діяльності соціальних служб, розвитку законодавства з питань регулювання діяльності практичних соціальних працівників, визначення засад щодо партнерства держави й недержавних організацій у соціальній сфері.

#### Література

1. Закон України "Про соціальні послуги" від 19.06.2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
2. Конституція України // Закони України. – К., 1998. – Т. 10. – С. 5–41.
3. Новікова О.Ф. Соціальна держава: концептуальна основа, критерії визначення та стратегічні пріоритети / О.Ф. Новікова // Социально-экономические аспекты промышленной политики: Упр. чел. ресурсами: государство, регион, предприятие : сб. науч. тр. – Донецк, 2006. – Т.1. – С. 12–18.
4. Скрипнюк О. Соціальна держава в Україні: конституційно-правові основи, принципи та фактори побудови: Конституційне право / О. Скрипнюк // Бюл. М-ва юстиції України. – 2007. – № 10. – С. 5–13.
5. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки : підручник / Л.А. Швайка. – К. : Знання, 2008. – 462 с.

УДК 536.24.12

## ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СЛУЖБОЮ ФРАНЦІЇ

**Ченцов В.В.**

доктор історичних наук, професор  
Академія митної служби України, м. Дніпропетровськ

### Annotation

The article approach peculiarities of public administration of customs service of France; carry out the structure-function analysis of its status in system of public administration of France; consider a possibility of implementation of foreign experience for improvement of the State Customs Service of Ukraine.

### Анотація

У статті висвітлено особливості державного управління митною службою Франції; подано структурно-функціональний аналіз її статусу в системі державного управління Франції; розглянуто можливості імплементації зарубіжного досвіду для вдосконалення Державної митної служби України.

### Ключові слова

Митна служба, державне управління, організаційна структура, управління.

### I. Вступ

На сучасному етапі розвитку України, з урахуванням євроінтеграційних та глобалізаційних процесів усе частіше актуалізується потреба імплементації досвіду високорозвинутих країн у процеси державного управління. Однією із центральних країн Євросоюзу, структура державного управління якої побудована з урахуванням найкращих досягнень європейської спільноти, є Франція, тому вивчення її управлінського досвіду в усіх сферах життя суспільства має важливе наукове та практичне значення.

Слід сказати, що окреслена проблематика останнім часом не залишається поза увагою науковців. До неї неодноразово зверталися такі українські вчені, як: І.Г. Бережнюк, Є.В. Додін, П.В. Пашко, К.К. Сандровський та ін. При цьому розгляд національних митних служб у структурно-функціональному вимірі як елементів державного управління залишився поза увагою науковців.

### II. Постановка завдання

Однією з умов успішного вдосконалення діяльності митної служби України є ретельне вивчення зарубіжного досвіду практичної організації діяльності митних органів, правових форм її регламентації, тобто зарубіжного митного законодавства.

Мета статті – виявити об'єктивні тенденції функціонування сучасних митних служб, сформулювати й запропонувати можливі варіанти

розвитку митної системи України в умовах реформування державного управління.

### III. Результати

Статус митної служби в структурі державного управління різних країн не відзначається різноманіттям. Як правило, вона визначається як орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. В основному глави цих відомств призначаються найвищим виконавським органом. Особливе значення митної служби підкреслюється тим, що навіть у тих країнах, де митні органи підпорядковані якому-небудь міністерству, їх глави призначаються не актами міністра, а ордонансами уряду (ради міністрів), зокрема, у ст. 13 Конституції Франції 1958 р. зазначено: "Директор центрального відомства виявляється, таким чином, на вершині адміністративної ієрархії. Звичайно, він діє під керівництвом міністра, але його повноваження випливають з його призначення безпосередньо урядом. Це обставина, особливо якщо враховувати часті зміни міністрів, сприяє не тільки стабільності, а й незалежності директорів. Вона ж впливає і на характер відносин директора з кабінетом міністра. Призначення безпосередньо підпорядкованих директорам осіб – заступників директорів і помічників директорів, тобто осіб, що є керівниками служб, так само, як і призначення директорів, пов'язано з певними формальностями, що до певної міри обмежують свободу міністра й спрямовані на посилення стабільності державного апарату. На сьогодні призначення цих категорій державних службовців у Франції здійснюється спільною ухвалою прем'єр-міністра та зацікавленого міністра, відповідального за публічну службу" [2, с. 106].

Генеральна дирекція митниць і непрямих податків Франції підпорядкована Міністерству економіки, фінансів і бюджету. Порядок створення, реорганізації, ліквідації самих митних органів відрізняється залежно від повноважень глави митного відомства, а також виду митного органу. Нові управління, митниці, бюро створюються наказом міністра за пропозицією генерального директора головного управління (дирекції) митниць і непрямих податків. Генеральний же директор утворює й скасовує митні бригади (пости).

Майже в усіх країнах, і Франція не є винятком, єдиноначальне безпосереднє управління митною справою здійснюється керівником центрального органу, який, у

свою чергу, підзвітний керівникам вищих галузевих виконавчих структур. При главі відомства існує колегіальний орган, який, по суті, є дорадчим. Обсяг повноважень керівника митної служби встановлюється в національних законах, підзаконних актах уряду. Міністр може обмежувати компетенцію деяких бюро, створювати та наділяти додатковими повноваженнями інші бюро, за допомогою яких деякі митні операції виконуються ефективніше. Це виражається, наприклад, у тому, що деяким бюро надається виняткове право на виробництво тих чи інших митних операцій, застосування певного митного режиму або оформлення конкретних видів товарів або транспортних засобів. Компетенція митних бюро визначається додатковими нормативними актами – ухвалами міністра, у них же дається перелік діючих бюро. Ухвали міністра фінансів можуть визначати умови застосування деяких глав, статті митного кодексу, на що є пряма вказівка в самому кодексі, а також встановлювати інші, ніж передбачені в ньому, умови виконання диспозицій його статей (наприклад, терміни). Міністр фінансів Франції визначає основні правила стягування платежів, встановлює загальні правила про розстрочку, відстрочення їх сплати, випадки звільнення від податків. Проте у випадках, вказаних у митному кодексі, це його повноваження обмежується необхідністю затвердження ухвали главами інших зацікавлених міністерств, наприклад міністра промисловості. Повноваження міністра поширюються на правила застосування нетарифних заходів регулювання у сфері митної справи. Ухвали міністра фінансів дають інтерпретацію статтям товарної номенклатури, встановлюють правила, які слід застосовувати при визначенні країни походження товарів, а також випадки, коли це визначення необов'язкове, випадки обов'язкової верифікації ваги та способу пакування товару.

Важливими видаються рішення міністра фінансів Франції щодо учасників зовнішньоекономічної діяльності. Він підписує дозволи на діяльність митного представника (уповноваженого, брокера) за поданням генерального директора й після повідомлення відповідного комітету міністерства. У цьому рішенні вказується перелік бюро, в яких має чинність цей дозвіл. Він також має право на відкликання ліцензій, визначення переліку осіб, які надають послуги з митного оформлення і їх повноважень (ст. 87 Митного кодексу Франції) [1].

У сфері самого митного оформлення міністр фінансів Франції також має цілий ряд повноважень: встановлює терміни знаходження товарів під певним митним режимом (особливо це стосується режимів митних складів різних видів), створює митні склади,

визначає процедуру й умови їх функціонування, перелік операцій, виконуваних ними. Це повноваження обмежене необхідністю винесення з даного питання декрету державної ради за поданням міністра фінансів. Міністр має право визначати, обмежувати способи використання товарів при ввезенні їх на митну територію Франції, затверджувати перелік товарів, що підпадають під певний митний режим (склад, тимчасове ввезення). Ряд рішень щодо застосування митних режимів міністр фінансів уповноважений приймати спільно з главами інших зацікавлених відомств. Так, правила тимчасового вивозу товарів на переробку поза митною територією встановлюються за погодженням з міністром промисловості, що забезпечує ухвалення компетентнішого рішення (ст. 158 Митного кодексу (МК) Франції).

Основоположні рішення з питань митної справи, як і будь-якої сфери державного управління, визначають найвищі органи державної влади – парламент і уряд (як органи загальної компетенції). Парламент затверджує митний тариф (ст. 34 Конституції Франції), забезпечує митну й торгову єдність території країни, роботу митної варті. Особливим статусом володіють службовці митних бригад. Митні бригади – особливі підрозділи, їх співробітники мають форму, особливий дисциплінарний статут, хоча вважаються також цивільними службовцями. Стаття 56 МК Франції передбачає носіння зброї працівниками бригад і регулює правила його застосування. Бригади мають свої загони й усередині території країни.

Практика показує, що підпорядкування митних органів якому-небудь міністерству обмежує їх компетенцію у сфері правоохоронної діяльності, як це відбувається, наприклад, у Франції. Право посадовців митної служби в цій країні на ухвалення самостійних рішень у правоохоронній сфері обмежене чинним законодавством. Багато процесуальних дій, не кажучи вже про оперативно-розшукові заходи, робляться лише після їх погодження з поліцією, жандармерією й іншими органами, у деяких випадках – з обов'язковою участю цих служб. За загальним правилом право розслідування правопорушення належить органам поліції, що перебувають під контролем прокуратури. Співробітники митниці здійснюють діяльність зі збирання доказів, дізнання. Обмеженням є перелік посад для виробництва тих чи інших процесуальних дій (ст. 323 МК Франції).

Функціональне навантаження митної служби Франції стандартне для цього органу влади. Митні органи Франції стягують: податки на нафту, продукти її переробки, крім чисто митних зборів ПДВ, специфічний податок на нафтопродукти, стягуваний під час вступу на внутрішній ринок країни; здійснює фіскальний конт-

роль не тільки за імпортерами нафтопродуктів, а й за їх виробництвом, утилізацією. Особливо підкреслюється роль митниці в цьому питанні, оскільки це 10% всього бюджету і 1/2 всіх митних доходів; спеціальний морський акциз для захисту промислового виробництва місцевих поселень у портових департаментах; спеціальний податок на транспортні засоби – “податок з коліс”. Спочатку його стягувала головна дирекція з податків і зборів, а митні органи – тільки з іноземних транспортних засобів; податки на засоби повітряного транспорту; портові збори; спеціальний податок на предмети розкоші (вироби з дорогоцінних металів, предмети мистецтва, колекційні об’єкти, предмети старовини); збори, стягувані з національних товарів іншими органами: ПДВ; спеціальний податок на дерево, олії та масла тваринного походження; непрямий податок на споживання, що поширюється на так звані тропічні товари (чай, кава тощо) [4]. Крім перелічених, слід назвати додаткові функції митниці, не пов’язані з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон. Деякі з них вже були названі вище: участь у регулюванні морських судів, вимірювання водотоннажності, зберігання морських іпотек, участь в операціях з порятунку на морі тощо.

Таким чином, як функціональна, так і структурна композиція митної служби Франції відповідає світовим стандартам. Генеральне управління митниці і непрямих податків міністерства економіки і фінансів Франції має секретаріат і мережу різних технічних бюро, розділених на шість функціональних відділів: кадрів і бюджету, організаційно-адміністративний, статистики й інформації, зовнішньоторговельних операцій, юридичний, оподаткування нафтопродуктів і транспорту. У межах юридичного відділу діє чотири підрозділи: правовий, консультативний, заборон публічного характеру, боротьби з правопорушеннями. Серед основних підрозділів відділу зовнішньоторговельних операцій – служби регулювання процедури митного очищення, зовнішньоторговельного обігу сільськогосподарських і промислових товарів, координації європейської й міжнародної співпраці тощо.

Структура має трирівневу ієрархію. До вищого рівня належать центральні митні служби Франції, які: беруть участь у розробці митної політики держави; розробляють законопроекти, що відносяться до митної справи; здійснюють керівництво підпорядкованими структурами, контроль за їх діяльністю; вирішують питання організації митної служби. Управління генеральної дирекції Франції виділяються залежно від напрямів: законодавчих проектів, міжнародної співпраці, митних платежів, вирішення конфліктів, роботи з персоналом. Начальники управлінь є заступниками генерального директора та володіють

повнотою компетенції на всій території країни, але в межах свого напрямку. Інспекція зовнішніх служб веде справи з основних проблем зовнішніх служб, а також стежить за виконанням ними директив вищих інстанцій. Зовнішні служби включають національні служби, що здійснюють свою компетенцію на всій території країни й регіональні служби, які діють у рамках певного регіону.

Національні митні служби у Франції підпорядковані безпосередньо генеральному директору і створені для виконання ряду функцій. Організаційна структура цих служб виглядає так: національна дирекція статистики зовнішньої торгівлі; національні дирекції розслідування і дізнання; служба фінансового контролю розрахунків з іноземними учасниками ЗЕД (її функції: здійснення фінансового контролю за розрахунками з іноземними учасниками ЗЕД, контроль за фінансово-господарською діяльністю національних учасників ЗЕД); управління підготовки кадрів (здійснює керівництво навчальними закладами).

Організація зовнішніх (периферійних) митних служб Франції має подвійну (регіональну і міжрегіональну) структуру. На території держави діють 37 регіональних дирекцій, включаючи чотири портових. Поділ на дирекції часто не збігається з адміністративно-територіальним розподілом. Керівник регіональних дирекцій (управлінь) володіє повнотою компетенції в межах свого територіального управління. Усі регіональні дирекції згруповані в дев’ять міжрегіональних управлінь, які, головним чином, відповідають районам однорідної спеціалізації (наприклад, обслуговування франко-бельгійського кордону або робота на Середземноморському узбережжі). Начальники міжрегіональних управлінь зобов’язані забезпечувати одноманітний підхід до основних напрямів адміністративної діяльності митниці; вони володіють рядом повноважень для забезпечення виконання даних функцій, зокрема, у тому, що стосується організації діяльності з боротьби із шахрайством і контрабандою [3; 5, р. 102]. Другий рівень управлінської структури становлять регіональні органи: регіональні управління, які діють у митних округах. Митні округи об’єднані в міжрегіональні утворення по економічних регіонах, на чолі яких – міжрегіональний директор або начальник міжрегіональної служби. Регіональні управління займаються вирішенням в адміністративному порядку спорів з митних питань у митних округах, тобто представляють митниці в адміністративних трибуналах, контролюють діяльність нижчих структур у межах своєї компетенції. Для вирішення питань фінансування митних органів створені регіональні казначейства, очолювані головним скарбником, що займається всіма фінансовими потоками митної служби регіону. Служби контролю за комерційними операціями виконують такі функції: визначення розміру оподаткування для товарів;

стягування митних платежів і інших сум, збір яких покладений на митні органи; контроль за дотриманням правил стягування митних зборів; проведення операцій з митного оформлення.

Слід підкреслити особливість організації цієї служби, яка полягає в тому, що в руках одного інспектора зосереджені адміністративні й фінансові (розрахункові) функції, що є відхиленням від принципу розподілу служб з розрахунку і стягування (оформлення платежів), поширеного у фінансовій сфері. Функція контролю розподілена в регіоні між бюро, які складаються зі штату інспекторів, контролерів, працівників з правопорушень, підпорядкованих скарбнику. Розрізняють три категорії бюро: бюро "загальної компетенції", в яких оформляються всі види товарів, крім заборонених до обігу, і можуть бути заявлені всі види митних режимів, крім тих операцій, які відносяться до компетенції спеціалізованих бюро, бюро "обмеженої компетенції", функціонують тільки у сфері прикордонного оформлення, операцій з оформлення туристів і багажу, у деяких випадках з міжнародного транзиту; спеціалізовані бюро, оформляються окремі групи товарів: нафта й нафтопродукти, дорогоцінні матеріали, предмети мистецтва, колекцій старовини тощо. Ще одним елементом другого рівня управління є служби нагляду, які спільно з прикордонною службою ведуть боротьбу з несанкціонованим перетинанням кордону, а також з контрабандою й іншими митними злочинами. Ця робота здійснюється через діяльність митних бригад.

Третій рівень управлінської структури – митниці, що становлять організаційний і функціональний фундамент системи, оскільки саме тут виробляється основна частина власне митних і супутніх операцій. У Франції таким органом виступає служба з комерційних операцій – служба бюро, яка займається збором митних платежів та інших податків і зборів, стягування яких покладене на митні органи й пов'язане, головним чином, з операціями з розмитнення, які складаються з огляду товарів, обчислення та стягування платежів, застосування правил товарообміну. Ці дії здійснюються митними бюро, розташованими як на кордонах, так і всередині країни. Велика частина внутрішніх бюро об'єднані в мережу регіональних центрів з розмитнення, які пропонують свої послуги експортерам і імпортерам, що розташовані в регіоні й найчастіше використовують процедуру розмитнення на місці. Бюро має три

секції (відділи), відповідальні відповідно за контроль за документацією, розрахунково-касові операції й огляд товарів. Деякі спеціалізовані бюро займаються оформленням тільки окремих видів товарів, наприклад, коштовних каменів, хутра й хутровини, нафтопродуктів. Існують також так звані бюро з обмеженою компетенцією, які займаються оформленням і контролем або тільки товарів, або пасажирів, або міжнародного транзиту. За винятком великих відділів, очолюваних начальниками служб, бюро на місцях мають подвійне підпорядкування: з одного боку, це вищий митний орган, а з іншого – представник місцевої адміністрації, завідувач збору державних податків. Для виконання функції контролю митного оформлення створена мережа контрольних служб так званих митних бригад (постів), розташованих як уздовж кордону, так і по всій митній території держави. Вони займаються в основному контролем за фізичними особами і їх багажем, а також контролем за транспортними засобами.

#### IV. Висновки

Вибір оптимальної моделі управління митною службою в системі державного управління, адекватної періоду його активного реформування, зближення національних економічних систем, інтенсифікації глобалізаційних процесів зумовлені соціальною місією митної служби, її принципами й стратегічними цілями. Франція в цьому плані є взірцем значних управлінських новацій та досягнень. У зв'язку з тим, що митна служба України перебуває в процесі модернізації й адаптації як до стандартів Всесвітньої митної організації, так і до європейських, потреба в аналізі зарубіжного досвіду з метою виявлення загальних закономірностей їх діяльності й специфіки їх організації в конкретних країнах очевидна.

#### Література

1. Государственная служба в зарубежных странах : сб. обзор законодательства. – М. : ИНИОН, 1996. – 836 с.
2. Правительства, министерства и ведомства в зарубежных странах. – М. : Юрид. лит., 1994. – 764 с.
3. Мальков Э.Д. Организация таможенной службы Франции и ее деятельность / Э.Д. Мальков // Внешнеэкономический бюллетень. – 1998. – № 11. – С. 55–56.
4. Berr C.J. Le droit douanier / C.J. Berr, H. Tremeau. – P., 1988. – 243 p.
5. Renoue J.K. La Douane / J.K. Renoue. – Paris, 1989. – P. 101–106.

УДК 35.071(477. 87)

## ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИМИ ПРОЦЕСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

**Червеняк А.О.**

здобувач Ужгородського національного університету

### Annotation

The article considers ways of the optimization in state administration of ethno-national processes. The directions of mechanisms of state regulations of ethno-national processes in regional level have been determined and the ways of their optimization have been offered.

### Анотація

Висвітлено шляхи вдосконалення державних механізмів управління етнонаціональними процесами з метою дослідження оптимальних напрямів етнополітики держави.

### Ключові слова

Державні механізми, оптимізація, етнонаціональні процеси.

### I. Вступ

Вирішення суперечностей становлення України як незалежної держави неможливе без урахування регіональних особливостей різних етнічних спільнот, які мешкають на її території. Недооцінювання таких особливостей зумовлює загрозу міжетнічних конфліктів, сепаратистських настроїв, ескалацію політичної нестабільності в державі та загрози її територіальної цілісності. У цьому контексті набуває актуальності проблема оптимізації механізму державного управління етнонаціональними процесами на регіональному рівні.

Результативність державного управління етнонаціональними процесами безпосередньо залежить від рівня узгодженості рішень на центральному й регіональному рівні, визнання правомірності державних рішень представниками етнічних груп.

Проблемі управління етнонаціональними процесами присвячено чимало праць як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці. Концептуальні засади етнополітики стали предметом досліджень зарубіжних авторів: Г. Айзекса, Б. Андерсона, Г. Ван Амерсфорта, М. Вебера, Ю. Габермаса, Ф. Гекманна, Е. Гелнера, К. Гіртца, Ф. Капоторті, В. Кімлічки, О. Клайнеберга, Е. Сміта, Д. Турка, Р. Шермергорна, П. Штомпки та ін. Вивченню етнонаціональних проблем розбудови України та пошуку шляхів удосконалення механізмів державного регулювання міжнаціональних відносин присвячені праці вітчизняних учених: О. Антонюка, І. Варзара, М. Вівчарика, В. Даниленка, В. Євтуха, О. Картунова, Ю. Куца, І. Кураса, О. Майбороди, О. Малиновської, А. Михненка,

Л. Нагорної, П. Надолішнього, М. Обушного, І. Онищенко, М. Пірен, А. Пойченка, В. Ребкала, Ю. Римаренка, Т. Сенюшкіної, В. Скуратівського, В. Трощинського, Л. Шкляра, М. Шульги, Р. Чілачави та ін.

Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в працях провідних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі управління: В. Авер'янова, О. Амосова, Г. Астапової, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Булеєва, П. Єгорова, О. Єрьоменко-Григоренка, В. Князева, О. Ковалюка, В. Коломийчука, О. Коротича, М. Круглова, А. Кульмана, А. Леонової, М. Лесечка, Ю. Лисенка, В. Малиновського, О. Машкова, Н. Мойсєєва, І. Надольного, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, В. Ребкала, Р. Рудницької, З. Рум'янцева, Ю. Сурміна, В. Токовенко, Ю. Тихомирова, Л. Троянівського, Л. Хоперської, Л. Юзькова та ін.

Інтерес науковців до регіональних проблем етнополітики останніми роками сприяв їх теоретичному осмисленню. Незважаючи на суттєві теоретичні здобутки вітчизняної науки державного управління, поки що не вироблено чітких механізмів її реалізації. Особливо це стосується державного управління міжетнічними відносинами на регіональному рівні. Окремі спроби аналізу міжетнічних проблем у місцях компактного проживання національних меншин у Криму, у Чернівецькій та Закарпатській області не перетворилося на системну працю щодо оптимального використання механізмів державного управління етнонаціональними процесами на регіональному рівні. Тому проблему в цілому жодною мірою не можна вважати вичерпаною з наукового погляду.

### II. Постановка завдання

Мета статті – висвітлити наукові підходи до оптимізації механізмів державного управління етнонаціональними процесами на регіональному рівні. Досягнення мети передбачає вирішення таких завдань:

- визначити теоретичне і практичне значення поняття “механізм державного управління”;
- дослідити складові процесу оптимізації державного управління;
- сформулювати основні напрями вдосконалення механізмів державного управління етнонаціональними процесами.



### III. Результати

“Механізм державного управління” – складна управлінська категорія. Аналіз літератури стосовно теоретичного змісту цього поняття показує неоднозначність його використання. Так, на думку В.М. Князева, В.Д. Бакуменка, механізми державного управління у функціональному змісті – це “практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей” [3]. Комплексний механізм державного управління визначається як “система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління” [3, с. 228]. Отже, загальна схема механізму державного управління тотожна загальній схемі людської діяльності, що містить рішення, цілі, дії та результати діяльності.

На функціональному змісті механізму державного управління сконцентровує свою увагу О.Б. Коротич. На його думку, механізм управління (зокрема, державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень. Це сукупність способів, методів, важелів, за допомогою яких суб’єкт управління впливає на об’єкт управління для досягнення певної мети [4]. Отже, теоретичним значенням поняття “управління” визнається форма суб’єктно-об’єктних відносин, практичним – цілеспрямований вплив суб’єкта управління на об’єкт.

Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук і О.М. Стелямах головний акцент роблять на практичному значенні механізму державного управління. На їх думку, механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об’єкти управління [5]. Отже, практичне значення державного управління полягає в можливості впливу суб’єкта управління на об’єкт у межах штучно створеної системи.

Узагальнюючи всі варіанти визначення механізмів державного управління, О. Федорчук доходить висновку про два основні підходи до визначення: структурно-організаційний та структурно-функціональний. Перший підхід характеризує механізм як “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством”. Другий підхід акцентує увагу не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Відповідно до узагальнення О. Федорчук “усі наявні механізми управління поділяє на три типи: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов’язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень)” [6]. Спільною

рисою всіх механізмів управління є те, що вони обов’язково включають об’єкти управління, суб’єкти управління та взаємовплив між суб’єктами та об’єктами управління.

Визнання можливості взаємовпливу між суб’єктами та об’єктами державного управління відкриває нові можливості для його вдосконалення. Найбільш перспективна форма вдосконалення механізму державного управління – це його оптимізація. За справедливим зауваженням І.І. Черленяк, питання оптимізації державного управління не варто плутати із завданням підвищення їх ефективності. Ефективність державного управління, як правило, пов’язується із встановленими наперед критеріями оцінювання, що детермінованими минулим розвитком організації. Виникають ситуації, коли потрібно “вибирати” рішення не тільки серед можливих, а й серед неможливих варіантів, коли аналогічного досвіду в минулому не було, тобто серед тих варіантів, які будуть створені в майбутньому. Вибір на межі можливого та неможливого можна більш адекватно описати концепцією оптимальності [8].

Завдання оптимізації механізмів державного управління набуває актуальності, коли потрібно обирати із сукупності відомих альтернатив один варіант. Це явище можна охарактеризувати як “пошук оптимального вибору”, але і в цьому випадку теоретичним змістом оптимальності є вибір одного з варіантів. Отже, головною складовою процесу оптимізації є свобода вибору, яка не може обмежувати суб’єкт державного управління лише вибором існуючих варіантів. Оптимізація, що включає в себе свободу вибору, завжди об’єднує групи існуючих та неіснуючих варіантів-можливостей. Об’єднання двох груп оптимізацій не є її остаточною умовою. Окрім двох базових груп, складовими процесу оптимізації державного управління можуть стати бажані, затребувані, потрібні або очікувані суспільством варіанти – можливості.

Оптимальне для суб’єкта управління рішення або “краще з реально можливих” може знаходитися не тільки у сфері бажаного варіанта, але й очікуваного суспільством. Практичне значення такого варіанта оптимізації означає відкладання бажаного рішення в часі. Жорсткий вплив суб’єкта державного управління на об’єкт може відхилятися як неоптимальний або невчасний. Як правило, це означає інтеграцію жорсткої владної вертикалі з горизонтальними елементами суспільної структури – органами самоврядування або можливістю діагональних комунікацій з автономними органами державного управління одного рівня.

Другою складовою оптимізації державного управління стають аргументи, що обґрунтовують своєчасність трансформації тради-

ційної моделі державного управління. Недостатня обґрунтованість рішення здатна підмінювати оптимізацію відносин у системі “суб’єкт – об’єкт” або “державна – регіон” на латентну форму потурання. Прихована форма потурання, що супроводжується демонстрацією надкерованості, за Ж. Бодріаром, небезпечна тотальною дерегуляцією всієї суспільної системи. “Натовпи”, які в цьому випадку виходять на політичну арену, “не можуть бути керовані ніякою політичною владою, але вони породжують ілюзії влади, ілюзії бути владою”. Виникає реальна небезпека створення “гіперреальності”, “симулякрів” та “банальної стратегії”, в умовах якої контроль раціонального чи іронічного суб’єкта над об’єктом уже неможливий.

Передчасна або невміла оптимізація суб’єктно-об’єктних відносин або відцентрових тенденцій у державному управлінні нагадує “шизофренічний” перехід суб’єкта на бік об’єкта. Виникає масове “зачарування безглуздості”, що виключає позицію та категорії суб’єкта – “час”, “простір”, “детермінація”, “мета”. Цей стан постмодерного світу Ж. Бодріяр характеризує як стан “після оргії”. Він пише: “Якби мені треба було дати назву сучасному стану речей, я сказав би, що це – стан після оргії. Оргія – це кожен вибуховий момент у сучасному світі, це момент звільнення в будь-якій сфері” [2, с. 56]. Ціною такого звільнення є суцільний суспільний хаос.

Головним аргументом, що обґрунтовує вчасність трансформації суб’єктно-об’єктних відносин та відносин у системі “державна – регіон”, є існування головної ланки горизонтальної структури – громадянського суспільства. Головною ознакою громадянського суспільства є наявність мережевої структури її організації. Найреальнішу й надпотужну мережу сучасного українського суспільства становлять етнічні меншини. Відносини органів державного управління з мережею етносів, характер регулювання етнопольових процесів є показником готовності до трансформації.

З одного боку, горизонтальна спрямованість міжетнічних та міжнаціональних відносин є своєрідним викликом будь-якій адміністративній системі. Вітчизняні дослідники справедливо зазначають, що управління міжнаціональними відносинами в країні здійснюється непослідовно, без належного аналітичного, моніторингового, науково-методичного та інституціонального забезпечення. Це призвело до виникнення проблеми у сфері відносин держави з її регіонами, поширення теми регіонального федералізму та сепаратизму. З іншого боку, перетворення управлінської вертикалі на управлінську горизонталь являє собою ефект підвищення результативності через використан-

ня взаємозв’язків і взаємопосилення різних видів діяльності. Така організація ефективного співробітництва дістала назву “синергія” [7].

Синергетика етнопольового менеджменту є найбільш реальним проявом оптимізації механізму державного управління. Саме тут найчастіше виникають ситуації, коли треба “вибирати” серед неіснуючих варіантів рішення, аналогічного досвіду якого в минулому не було. Це є постійний вибір на межі існуючого та неіснуючого. Подвійна синергія має місце під час управління етнопольовими процесами на регіональному рівні. Саме на регіональному рівні найчастіше відбувається визначення оптимально необхідних операцій, що забезпечують регулювання етнопольового процесу. Не випадково, відповідно до законодавства України, органи, які займаються питаннями етнопольового розвитку, у тому числі його управлінням, повинні створюватись і функціонувати не тільки на центральному, але й на місцевому рівні.

На сьогодні структурні підрозділи з питань національних меншин і міграції створені практично при всіх обласних державних адміністраціях, а також у кількох містах з поліетнічним складом населення: Київ, Севастополь, Ужгород. Функції регіональних структурних підрозділів узгоджені із законодавчими актами, що регулюють діяльність державних адміністрацій. Так, реалізація програм національно-культурного розвитку меншин – у місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин здійснюється місцевими державними адміністраціями відповідно ст. 119 Конституції України. Виконання законодавства щодо національних меншин і міграції, свободу думки і слова, свободи світогляду й віросповідання забезпечує також місцева державна адміністрація (відповідно до ст. 25 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”).

В етнопольовому менеджменті України задіяно широке коло неурядових організацій, які намагаються впливати на формування й реалізацію державної політики у сфері міжетнічних відносин. Так, ст. 5 Закону України “Про національні меншини в Україні” передбачено, що в Україні може функціонувати такий орган, як Рада представників громадських об’єднань національних меншин. Цей орган функціонує як консультативно-дорадчий. На сьогодні такий орган створений при Державному комітеті України у справах національностей і релігій при Президентові України. Рада при Президентові в своїй діяльності керується Положенням про Раду представників громадських організацій національних меншин Украї-

ни, яке затверджене Указом Президента України від 22.07.2000 р.

Практично вся робота рад зводиться до моніторингу поточного становища національних меншин, аналізу законодавства в цій сфері, а також розробки пропозицій щодо їх поліпшення. До основних завдань і функцій Ради представників громадських організацій національних меншин України належить:

- підготовка пропозицій щодо формування державної етнополітичної політики, забезпечення прав національних меншин України, їх участі в процесах створення держави;
- аналіз стану виконання законів України, актів Президента України й Кабінету Міністрів України з питань етнополітичної політики, тенденцій і перспектив етнополітичного розвитку України, становища національних меншин України;
- розгляд стану вирішення політико-правових, соціально-економічних, культурних, освітніх, мовних та інших проблем, пов'язаних з діяльністю національних меншин України, підготовка відповідних пропозицій органам виконавчої влади з метою ефективного вирішення таких проблем;
- розгляд проектів законів, актів Президента України й Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів, цільових програм, затверджених органами виконавчої влади, які стосуються національних меншин України, і підготовка стосовно них своїх пропозицій;
- внесення в установленому порядку пропозицій з питань етнокультурного розвитку національних меншин України, які вимагають правового врегулювання;
- внесення пропозицій щодо запобігання випадкам дискримінації, ворожого ставлення або насильства на підставі етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності;
- розробка та внесення в установленому порядку пропозицій щодо забезпечення виконання зобов'язань України за міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України;
- внесення пропозицій щодо організації й проведення всеукраїнських і міжнародних конференцій, форумів, симпозіумів з питань національних меншин України.

У системі етнополітичного менеджменту важливе місце належить діяльності національно-культурних товариств, яких в Україні нараховується близько 1200. Але тільки 33 з них мають всеукраїнський статус, інші – регіональний і місцевий. З усіх національних меншин України лише 38 створили свої організації. Останнім часом на їх базі виникають фонди, центри, асоціації тощо, напри-

клад, Асоціація єврейських організацій і общин, Асоціація національних болгарських товариств, Асоціація національно-культурних товариств України тощо. Законодавча база діяльності громадських організацій національних меншин визначається Законом України “Про об'єднання громадян” та Законом України “Про національні меншини в Україні” [1, с. 17–18]. Напрями їх діяльності визначають пошуки варіантів можливого впливу на прийняття рішень органами державного управління.

#### IV. Висновки

Узагальнюючи все вищесказане, доходимо висновку, що оптимізація механізму державного управління етнополітичними процесами відбувається переважно на регіональному рівні. Це, перш за все, пошук балансу між суб'єктами та об'єктами етнополітичних процесів. Виправданий перерозподіл повноважень у суб'єктно-об'єктних відносинах механізму державного управління створює ефект підвищення результативності. Оптимізація співробітництва головних елементів механізму державного управління створює синергію подальшого розвитку етнополітичного менеджменту в системі “держава – регіон”.

Оптимізація регіонального етнополітичного менеджменту відбувається шляхом вибору рішення в ситуації, коли аналогічного досвіду в минулому не було. Саме тому складовим елементом оптимізації етнополітичного менеджменту в регіональному механізмі є створення Рад представників громадських об'єднань національних меншин. Відсутність аналогічного досвіду в минулому спрямовує основні завдання рад до моніторингу поточного становища національних меншин регіону та аналізу законодавства у сфері міжнаціональних відносин. Саме у взаємодії органів державного управління та представництв громадськості відбувається розробка пропозицій щодо формування ефективної державної етнополітичної політики, забезпечення прав національних меншин України, їх участі в процесах створення держави.

#### Література

1. Антонюк О. Етнополітичний менеджмент: теоретичне обґрунтування та емпірична реальність (початок) / О. Антонюк // Персонал. – 2007. – № 7. – С. 14–19.
2. Бодрийяр Ж. Прозрачність зла / Ж. Бодрийяр. – М.: Добросвет, 2000. – 312 с.
3. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К.: УАДУ, 2002. – 228 с.
4. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. – Х.: Вид-во ХарПІДУ НАДУ “Marictr”, 2006. – 220 с.

5. Рудницька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах; за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
6. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Демократичне врядування. Електронне наукове фахове видання ЛРІДУ НАДУ: науковий вісник. – 2008. – Вип. 1.
7. Цуруль О.А. Менеджмент у державних організаціях: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / О.А. Цуруль. – К.: КНЕУ, 2003. – 108 с.
8. Черленяк І.І. Концепція оптимізації в державному управлінні / І.І. Черленяк // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 2.

УДК 351:338

### СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ Й УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ

*Шарій Г.І.*

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

#### Annotation

In the article the condition and prospects of development and improvement of system of the government by ground resources of Ukraine is determined.

#### Анотація

У статті визначено стан і перспективи розвитку та вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами України.

#### Ключові слова

Земельні відносини, земельна реформа, система державного управління земельними ресурсами.

#### I. Вступ

Земля – найцінніше природне багатство й головне джерело існування людства. У процесі використання землі люди вступають у різноманітні відносини, які в комплексі становлять систему земельних відносин суспільства. Перехід аграрного сектора економіки України до ринку потребує відповідних змін у земельних відносинах, зокрема у відносинах щодо володіння, користування й розпорядження земельними ресурсами.

Проблеми державного регулювання земельних відносин на теоретичному рівні вивчало багато вчених. Особливості формування й напрями розвитку земельних відносин в умовах ринкової економіки досліджували І. Бистряков, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Г. Гуцуляк, А. Даниленко, Б. Данилишин, Д. Добряк, С. Дорогунцов, П. Казьмір, М. Лавейкін, Л. Новаковський, П. Саблук, А. Сохнич, М. Ступень, В. Трегобчук, А. Третяк, М. Федоров, А. Юрченко та ін.

Між тим, окремі питання залишаються ще недостатньо дослідженими, зокрема, теоретико-методичні основи земельних відносин, питання організації земельного ринку, комплексні дослідження організаційно-правового регулювання земельних відносин тощо.

#### II. Постановка завдання

Метою статті є визначення шляхів удосконалення системи державного управління земельними ресурсами України

#### III. Результати

В Україні створено основи ринкових земельних відносин, ліквідовано монополію держави на землю, запроваджено плату за використання земель. Земля стала об'єктом цивільно-правових відносин. Проте реформування земельних відносин не дало бажаних результатів, у галузі земельних відносин спостерігаються негативні тенденції. У кризовому стані перебуває сільська поселенська мережа. Складною залишається демографічна ситуація на селі. Так, на Полтавщині щорічне зменшення сільського населення рівнозначне зникненню однієї сільської ради в районі або одного району в області. Сільські ради сильно відрізняються за площею та кількістю жителів (від 300 до 12 000), займаючи площі від 3 до 30 тис. га.

Кошти, що надходять від земельного податку, та інші земельні платежі використовуються всупереч закону про плату за землю, а економічні методи управління та економічні санкції не стали повноцінними важелями державного управління земельними ресурсами.

У державі стратегічне планування розвитку земельних відносин не проводиться. Унаслідок цього державна земельна політика зводиться до чергових заходів, які не спрямовуються на позитивні кінцеві соціально-економічні результати. Неузгодженість заходів земельної та аграрної реформ, економічної, екологічної, соціальної й продовольчої політики держави призвели до повної розрухи на селі та масового безробіття в сільській місцевості.

Більшість земель державної власності перебуває в постійному користуванні великої кількості осіб, які змінили свій статус і не мають часток державної власності.

Містобудівна й земельна політика в містах не спираються на економічну оцінку землі.

Міські органи влади не застосовують економічні стимули й санкції як важелі управління землекористуванням при організації повторної забудови привабливих для інвесторів територій. Ускладнено дозвільно-погоджувальні процедури. Потенційним інвесторам не надаються земельні ділянки через механізм земельних торгів і аукціонів. Процес встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень економічними методами не регулюється і не підтримується.

Не врегульовано правові та соціально-економічні питання функціонування й розвитку ринку земель. Відсутність цивілізованого ринку земель, особливо сільськогосподарського призначення, не формує повноцінного економічного обігу земель, унеможлиблює іпотечне кредитування.

Дублювання обов'язків щодо здійснення земельної політики Міністерством аграрної політики, Міністерством охорони навколишнього природного середовища, Міністерством юстиції та Держкомземом сформувало в цілому механізм неефективного управління та контролю у сфері землекористування.

У державі не налагоджено системних заходів протидії поширенню порушень земельного законодавства. Правовий нігілізм, відсутність жорсткого державного контролю за землекористуванням, особливо у великих населених пунктах, призвели до виникнення тіньового ринку землі, вилучення під приватну забудову потенційно привабливих земель природно-заповідного, оздоровчого та рекреаційного призначення, інших особливо цінних земель.

Головна причина зазначених проблем вбачається в тому, що в Україні не доведено до логічного завершення земельну реформу, розпочату в 1992 р., і держава поступово втрачає стратегічне управління земельно-ресурсним потенціалом, особливо в аграрному секторі економіки.

Світовий досвід засвідчує, що тільки через правильно побудоване й збалансоване землекористування можна вирішити проблему розвитку країни та збереження культури його народу.

Враховуючи соціальну функцію земельної власності, держави світу здійснюють контроль за земельним обігом, встановлюючи спеціальні правила купівлі та продажу земель, особливо сільськогосподарського призначення, давно відмовившись від поняття земельної власності як необмеженого права власника здійснювати розпорядження землею як майном на власний розсуд. Встановлено детальний перелік умов, які обмежують вільний обіг земельних ділянок або заборону на їх продаж. Визначено конкретні органи влади, які уповноважені розглядати заяви про надання дозволів на операції із землею.

Світовий досвід сформував стійку систему обмежень прав землевласників, підкреслюючи особливу значущість землі та її осо-

бливий суспільний статус, і визначив особливу відповідальність за дотримання правового режиму земель. У Німеччині обробка землі є громадським обов'язком землевласника перед суспільством, який виписаний як конституційна норма.

Законодавство країн – членів ЄС визначило також обмеження приватної власності на землю з метою її раціонального використання, встановивши оптимальні розміри земельної власності в розрізі регіонів і сільськогосподарських зон з пріоритетом створення середньої земельної власності, недопущення формування великих латифундій.

Дозвільний ліцензований порядок придбання земель запроваджено в Швеції та Норвегії. У Німеччині, Англії, Франції введено попередні дозволи державних структур на укладання договорів оренди.

У європейських країнах існує не тільки досвід та методи державного втручання в окремі земельні відносини, а навіть здійснюється контроль за успадкуванням сільськогосподарських земель. Так, законами Німеччини, Франції, Швейцарії запроваджено єдиноспадкування для земель сільськогосподарського призначення, а для Німеччини, Франції, Австрії, Норвегії принцип єдиноспадкування поширюється на землі фермерських господарств за умови кваліфікаційної відповідності та компенсацій іншим спадкоємцям. У США сільські землевласники можуть використовувати землю тільки відповідно до загального земельного права та офіційних вказівок.

Незалежно від різновиду земельної політики в країнах світу, вона здійснюється органами виконавчої влади. Термін, що використовується за кордоном – “система земельного адміністрування” (Land Administration System), аналогічний терміну “система управління земельними ресурсами” в Україні.

В європейських країнах існують уповноважені державні органи щодо врегулювання земельних ресурсів, які мають різні назви. Наприклад, у Швеції – національна земельна служба, Шотландії та Австрії – бюро земельної реєстрації, Польщі – агентство, США – федеральне бюро із землеустрою, але вони тотожні за функціонуванням і моделями побудови.

За управлінськими ознаками системи організації земельних служб і регулювання земельних відносин у світі формально можна виділити в чотири групи: “Англосаксонська” (Великобританія, США, Канада), “Пруська” (Німеччина, Англія, Швейцарія), “Шведська” (Швеція, Данія, Норвегія, Фінляндія) і “Наполеонівський” кадастр (Франція, Іспанія, Італія).

“Наполеонівський” кадастр є, перш за все, “фіскальним” кадастром, а не держустановою, котра встановлює юридичні факти виникнення права власності на землю.

Особливістю “Пруської” системи управління нерухомістю є її детально опрацьовані

процедури, висока точність визначення меж землеволодінь, ефективні гарантії неухильного дотримання меж ділянок, високий ступінь захисту прав власності тощо. У Німеччині організаційно єдиною системою на рівні держави немає. Система “німецького кадастру” складається з трьох основних елементів:

- управління земельної книги (Landbuchamt), яке веде реєстр власності, що складається з кадастрових карт, документів та записів про власність;
- управління топографічних зйомок (Landesfermessungsamt), яке відповідає за створення кадастрових карт та підготовку документації, а також проводить усі топографо-геодезичні роботи для інших цілей;
- системи нотаріату, що посвідчують угоди та інші правові акти, які стосуються прав власності, трансакцій та обмежень, а також ведуть реєстр цих актів.

Реєстрація земельної власності в “німецькій кадастровій системі” є виключно прерогативою держави.

Крім суто фахових, кадастрових та землепорядних функцій на землепорядні служби країн Європи покладаються функції захисту суспільних та державних інтересів у сфері земельних відносин. Земельні служби особливо працюють над використанням земель сільськогосподарського призначення, планують їх стан на перспективу, вводять обмеження на розвиток приватної власності, запобігаючи нераціональному використанню земель, контролюють стан природної родючості, накладають санкції та матеріально стимулюють землевласників і землекористувачів.

Україна, на відміну від Польщі, вибрала шлях неконсолідованого використання та включення в економічний обіг земель сільськогосподарського призначення через продаж і конкурентну оренду, а пішла (як Угорщина) шляхом паювання та безкоштовного роздавання земель колективної та державної власності. Тому перед державою й суспільством стоять набагато складніші завдання щодо вдосконалення системи державної регуляторної політики в галузі земельних відносин як на сьогодні, так і на перспективу.

Найбільш системно та всеохоплююче вдосконалення державного управління земельними ресурсами пропагують у своїх працях М. Богіра, П. Казимір, А. Мартин, Л. Новаковський, А. Третяк, О. Юрченко [3].

Так, А. Мартин виділяє шість стратегічних напрямів управління земельними ресурсами в сучасних умовах:

- сприяння якісному, повноцінному забезпеченню галузей, суб'єктів та громадян земельними ресурсами;
- гарантування конституційних прав на землю та захисту земельної власності;

- забезпечення дієвого державного контролю за раціональним використанням і охороною земель;
- підвищення ефективності управління землями державної власності;
- охорона земель і формування сталого землекористування;
- забезпечення соціальної справедливості у сфері земельних відносин.

Окремі вчені розглядають ті чи інші, головним чином технічні, аспекти та окремі інструменти державного управління землями. Так, М. Богіра вивчає еколого-ландшафтні підходи (оптимізації структури сільськогосподарських угідь як важіль удосконалення земельної реформи) з метою формування господаря у зв'язку з різким зменшенням кількості селян на селі [1].

М. Богіра та П. Каземір визначають пріоритетно-екологічну доцільність, а потім економічну через землеустрій, коли проекти землеустрою становлять обов'язкову умову, що передує оформленню права землекористування [2].

Незважаючи на нагальну потребу, вітчизняними науковцями досі не вироблено загальної концепції розвитку ринку земель в Україні та не розроблено відповідних економічних механізмів державного впливу на формування ринку земель, особливо сільськогосподарського призначення.

За дев'ять років втрачено науковий кадровий потенціал, що в поєднанні з відсутністю фінансування наукових робіт з державного бюджету унеможливорює оперативний інноваційний науковий підхід у розробленні пілотних проектів, нормативної бази та розвитку інших наукових пропозицій у галузі земельних відносин в Україні.

Організаційно-правові й технічні проблеми, які накопичилися за роки реформ, мають бути вирішені терміново та відповідно до закону.

У законах України й підзаконних актах необхідно визначити та врегулювати:

- проведення за 2009–2010 рр. державної інвентаризації земель і повернення в сільськогосподарський обіг земель запасу та резервного фонду;
- припинення безоплатної приватизації земель державної й комунальної власності громадянами, у тому числі для ведення особистого селянського господарства (до 2 га);
- припинення дії права на земельну частку, пай, посвідченого сертифікатом;
- визначення суб'єктів права на землю та режиму господарської діяльності на земельних ділянках прибережних захисних смуг, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів, охоронних і захисних зон, зон з особливими умовами землекористування, реєстрації прав на ці ділянки в державному земельному кадастрі;
- розмежування земель державної й комунальної власності;

- надання вільних земельних ділянок виключно через механізми земельних аукціонів;
- припинення мораторію на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення (паїв);
- переоформлення права постійного користування на інші права на землю, передбачені законом;
- примусового відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення у випадках їх спадкування іноземними юридичними й фізичними особами та особами без громадянства;

З 2010 р. після проведення державної інвентаризації земель та одержання інформаційно-правової бази необхідно розпочати новий етап розвитку земельних відносин і землекористування:

- припинити безоплатну приватизацію земель державної й комунальної власності;
- встановити чітку компетенцію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо управління землями державної та комунальної власності;
- здійснити організаційно-правове оформлення політики й механізмів управління землями держави. Повноваження необхідно надати лише одному органу виконавчої влади в особі Держкомзему та його структурного підрозділу – Державного фонду земель;
- трансформувати право постійного користування землею в право оренди землі та право власності на землю;
- зміна цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності, що пропонуватимуться на продаж чи оренду власниками та за належного оприлюднення повинна проходити відповідно до вимог територіального планування та зонування за проектами землеустрою. Передбачається запровадження активного менеджменту земельних ділянок, що пропонуватимуться на продаж та передачу в оренду, а також для використання на умовах емфітевзису й суперфіцію;
- повинна діяти єдина інформаційна кадастрова система, яка дасть змогу отримувати повне уявлення про кількість, вартість, якісний стан і правовий статус земель держави, здійснювати належний статистичний аналіз даних;
- необхідно обмежити права на землю суб'єктів у захисних і охоронних зонах та на інших територіях, що потребують захисту від негативного впливу, на договірних засадах та з компенсацією економічних збитків власникам земельних ділянок, права яких обмежуються;
- провести ліцензування сільськогосподарського виробництва та права оренди товарних сільськогосподарських угідь (включаючи паї) з обов'язковим землеустроєм як складовою ліцензійних умов. Консолідація земель у товарному аграрному виробництві набуває нормативно-правового статусу;
- затвердити оптимальні розміри сільськогосподарських підприємств по зонах, вжити заходів щодо їх прискореного досягнення із застосуванням державою економічних важелів впливу;
- забезпечити єдиноспадкування земель сільськогосподарського призначення; встановити нормативи неподільності земельних ділянок сільськогосподарського призначення;
- у населених пунктах органами місцевого самоврядування вжити заходів щодо консолідації земельних ділянок із застарілою та аварійною забудовою й підготовки їх для повторної забудови;
- підвищити ефективність державного контролю за використанням та охороною земель; структурно об'єднати землевпорядні служби та держземінспекції на рівні району, міста та області; удосконалити формат відносин відповідних контрольних і правоохоронних органів;
- запровадити порядок вилучення з компенсацією вартості сільськогосподарських угідь, які не обробляються більше ніж два роки їх власниками або обробляються із заподіянням збитків суспільним інтересам;
- державний землеустрій повністю здійснювати виключно за рахунок коштів держави на замовлення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- спростити порядок погодження землевпорядної й містобудівної документації завдяки відновленню землевпорядного планування, запровадження природно-сільськогосподарського зонування територій як єдиного правомірного способу регулювання землекористування;
- у землевпорядній і містобудівній планувальній документації посилити техніко-юридичну спрямованість з необхідною деталізацією правових режимів земель, заходів з розвитку ландшафтів, розширення податкової бази місцевого самоврядування;
- заборонити без належного землевпорядного обґрунтування переуступки прав на землю, зміну цільового призначення земель, здійснення інвестиційних проектів з використанням сільськогосподарських угідь;
- забезпечити пріоритетність суспільних інтересів при відчуженні земель сільськогосподарського призначення шляхом заборони продажу їх особам, не спроможним працювати на землі, введення системи ліцензування земель на купівлю земельних ділянок (паїв);

- встановити обов'язковість довгострокової оренди земель сільськогосподарського призначення, здійснити поліпшення землі;
- визначити правові й організаційні механізми здійснення прав на простір над поверхнею земельної ділянки та під нею;
- запровадити дозвільну систему здійснення землекористування відповідно до затверджених матеріалів землепорядного й містобудівного планування та зонування. Обов'язок надання дозволів на здійснення землекористування, у тому числі на стадії переуступки прав на землю, покласти на державні органи земельних ресурсів. Державним органам земельних ресурсів надати у встановленому порядку матеріальні та кадрові ресурси для забезпечення дозвільної діяльності;
- на органи місцевого самоврядування покласти обов'язки здійснювати контроль за земельним обігом. З цією метою їм необхідно надати право санкціонувати угоди щодо купівлі-продажу землі, навіть після їх нотаріального посвідчення;
- запровадити сучасні автоматизовані кадастрові та земельно-реєстраційні системи. Передбачити їх тривале відокремлене функціонування з належним обміном необхідною інформацією між відповідними базами даних;
- ввести в дію систему нормативно-методичного забезпечення ліцензійної діяльності у сфері земельних відносин і здійснення землекористування й посилити ліцензійні вимоги до суб'єктів господарювання та процедури щодо підтвердження цих вимог; запровадити ліцензійну експертизу, професійну атестацію відповідальних виконавців робіт ліцензованих суб'єктів; ви-

дачу ліцензій перенести на територіальний рівень;

- відновити фоновий, регіональний і локальний моніторинг земель та землекористування;
- посилити економічні важелі регулювання землекористування, визначити механізми встановлення платежів за обмеження землекористування в територіальних зонах з особливим режимом землекористування, при визначенні земельних сервітутів, виникненні спадкового права забудови, створенні територій природно-заповідного фонду без формування юридичних осіб з перевищенням нормативних площ земельних ділянок несільськогосподарського призначення тощо.

### IV. Висновки

Таким чином, перелічені заходи, порядки й регуляторні норми забезпечать адаптований до сучасних вимог сталий розвиток земельних відносин у державі з максимально збалансованими спеціальними рівновагами як для держави, так і для громадян – власників земельних ділянок.

### Література

1. Богіра М. Земельна реформа і стан формування справжніх господарів на селі / М. Богіра // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 2. – С. 37–39.
2. Богіра М. Повернення до землеустрою – шлях до подолання проблем земельної реформи / М. Богіра, П. Каземір // Землевпорядний вісник. – 2007. – № 6. – С. 25–27.
3. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами / А.М. Третяк, О.С. Дорош. – К. : ТОВ "УЗРУ", 2006. – 462 с.

## МОТИВАЦІЙНА ОСНОВА УПРАВЛІННЯ В КРЕДИТНО-MOДУЛЬНІЙ СИСТЕМІ НАВЧАННЯ

**Шилова В.І.**

кандидат наук з державного управління  
Енергодарський інститут державного та муніципального управління ім. Г. Хеноха "КПУ"

### Annotation

In the article the motivational basis of educational management was determined. The most important elements of management control over education was studied. Positive and negative factors in the control of credit-unit system were identified.

### Анотація

Визначено мотиваційну основу управління набуттям знань. Досліджено найважливіші елементи управлінського контролю за набуттям знань. Виявлено негативні та позитивні чинники контролю в кредитно-модульній системі.

### Ключові слова

Управління, мотивація, тестування, кредитно-модульна система, контроль.

### I. Вступ

Відомо, що управління – це процес планування, організації, мотивації і контролю, який мобілізує певну групу людей на досягнення певних цілей у заданому виді діяльності.

Під час планування на основі встановлення вихідного стану об'єкта управління визначають цілі й завдання його розвитку, складають програму дій. За допомогою планування керівник досягає зміст майбутньої діяльності, складає план, прогнозує її кінцеві результати.

Управлінський цикл закінчується контролем, за допомогою якого перевіряється стан



поставлених завдань, досягнення проміжних і кінцевих результатів, створюється можливість корекції заданого курсу.

Мотивація – процес стимулювання студентів до навчально-пізнавальної діяльності, яка спрямована на досягнення визначених цілей і завдань.

Основою мотивації навчання студентів є їхні різноманітні потреби та інтереси, врахування й задоволення яких суттєво поліпшує не лише якісні показники в навчанні та розвитку, а й полегшує процес управління всіма компонентами навчально-пізнавальної діяльності суб'єктів навчання, оскільки задіюються самоорганізаційні фактори, які дають змогу викладачеві перевести навчання в площину гуманної педагогіки. Співвідношення між використанням елементів авторитарної чи гуманної педагогіки, власне, залежить від можливостей і вміння викладача задіяти якомога більше мотиваційних компонентів на всіх етапах засвоєння знань. Самими лише повчаннями неможливо нав'язати певну філософію знань, до неї треба підійти через інтереси, внутрішні спонуки і тих, хто вчиться, і тих, хто навчає. Добре, коли пізнавальні мотиви посилюються суспільними, тобто в процесі державотворення роблять ставку на інтелектуальні сили нації, відповідним чином винагороджують їхній внесок у суспільно-економічний розвиток країни. Тоді в державі формується відповідне інтелектуальне поле, адекватна йому суспільна думка, які постійно живлять пізнавальні мотиви, мобілізують і посилюють їх.

## II. Постановка завдання:

- визначити мотиваційну основу управління набуттям знань;
- дослідити найважливіші елементи управлінського контролю за набуттям знань;
- виявити негативні та позитивні чинники контролю в кредитно-модульній системі.

## III. Результати

На жаль, сучасний суспільно-економічний стан нашої країни, болючі процеси перехідного періоду в державотворення не тільки не стимулюють зростання інтелектуального фонду держави, а й виконують протилежну функцію.

На нинішньому етапі розвитку країни в ієрархії мотивів домінуючу роль відіграватимуть пізнавально-інтелектуальні та професійні. Щоб якомога повніше задіяти пізнавально-інтелектуальні мотиви, потрібно, по-перше, використовувати всі цікаві елементи знань з цього предмета; по-друге, вміло моделювати проблемні ситуації, залучати студентів до активної пошукової діяльності, задіюючи всі компоненти психічного розвитку; по-третє, важливою складовою побудови студентів до навчання виступає повномасштабна реалізація всіх етапів управлінського циклу в засвоєнні знань, серед яких вагомий внесок у мобілізацію внутрішніх мотиваційних сил роблять оцінювальні

дії викладача. Оцінювання – це багатограний психолого-педагогічний процес, який у досвідченого викладача є відповідним стимулом до систематизації розумової праці студента або ж, при невмілому застосуванні, виконує зворотню дію.

Оцінювання за модульним принципом навчання включає в себе:

- визначення й адаптацію до кожної оцінки нормативної складової навчальної дисципліни (освітніх стандартів) і проєкція їх на кожний модуль;
- донесення до студентів змісту знань, адекватних тій чи іншій оцінці;
- використання різних форм оцінювання (тести, залік, контрольна робота тощо);
- вибір системи опорних оцінок з кожної навчальної дисципліни, які відповідають його специфіці, забезпечують цілісне й об'єктивне оцінювання кожного студента та є посиленням для реалізації викладачем;
- встановлення коефіцієнта вагомості кожної з опорних оцінок та математичного механізму їхнього підсумовування за кожний модуль і навчальну дисципліну загалом;
- встановлення математичних підходів до визначення рейтингового показника студента;
- коментування виставленої оцінки (зіставлення реальних знань з визначеними стандартами за змістом кожної оцінки) [1].

При дотриманні цих вимог процес оцінювання виконуватиме відповідні мотиваційні функції, спонукатиме студентів до систематичної розумової праці, саморуху до пізнання, саморозвитку й самозбагачення, самоактуалізуватиме студентів [3].

Позитивну роль у самооблізації внутрішніх спонук студентів до навчання виконує професійна компонента. Цілеспрямована робота навчального закладу з актуалізації професійних інтересів і спонук готує студентів до усвідомленого вибору навчальних дисциплін.

Одним з фундаментальних елементів управлінського процесу є контроль, без якого неможливі ні планування, ні створення організаційних структур, ні мотивація, оскільки вони є невід'ємними елементами загальної системи контролю. Кредитно-модульна навчальна система пропонує свої підходи до контролю та оцінювання знань студентів, у тому числі тих, які актуалізуються або включаються в планове повторення.

Недостатня зацікавленість у суміжних навчальних дисциплінах не дає змоги максимально генералізувати навчальний матеріал, полегшити його запам'ятовування, а відтак, й об'єктивне оцінювання.

Дослідження Л.М. Романишиної показують, що недосконалість традиційної системи опитування й контролю полягає в тому, що:

- оцінювання знань не забезпечує достатньої об'єктивності, оскільки контроль несистематичний;
- знання оцінюються після закінчення навчального курсу (залік, іспит), що не сприяє свідомому засвоєнню знань;
- не забезпечується систематичність у роботі протягом семестру; не створюються стимули творчої самостійної роботи студентів [2].

У вищій школі набув широкого застосування стандартизований контроль знань протягом усього періоду вивчення навчальних курсів, в основу якого покладено тестову методику з альтернативним вибором відповідей.

Світова історія підготовки фахівців свідчить про те, що найбільш коректним засобом виміру характеристик особистості суб'єкта учіння є тести досягнень – психодіагностичні методики вимірювання та оцінювання досягнутого рівня розвитку здібностей, умінь і знань.

Великою перевагою тестового контролю є уніфікація вимог, застосування єдиного критерію й норм оцінювання, економія часу тих, хто складає іспит, і викладачів. Підготовка державних стандартів освіти передбачає як третю складову (поряд з освітньо-кваліфікаційною характеристикою й освітньо-професійною програмою підготовки фахівців) розробку засобів діагностики та тестів об'єктивного контролю рівня освітньо-професійної підготовки.

Теорія тестів пов'язана із системою соціологічних і психологічних вимірювань, статистикою, фізіологією, математикою та іншими науками. Тести характеризуються рядом суттєвих ознак, такими як:

- спрямованість на результат діяльності;
- формування завдань у вигляді сукупності запитань;
- об'єктивність результатів тестування;

- наявність особливих характеристик: якості й обґрунтованості, надійності та валідності тощо.

Практика використання тестів на кафедрах інституту для контролю знань показала доцільність і ефективність їх застосування.

### IV. Висновки

Досвід запровадження кредитно-модульної системи оцінювання знань забезпечує реалізацію нових підходів до організації мотивації навчання, поглиблення знань студентів. Тут головним стає процес керованого навчання, а не процес викладання. Роль викладача зводиться до керівництва самостійною роботою й підсилення контрольної функції.

Переваги кредитно-модульної системи оцінювання знань полягають у такому:

- зникає “стара хвороба”, коли на семінарських заняттях викладач говорить більше, ніж студент;
- вирішується проблема відвідування занять без будь-яких заходів адміністративного тиску;
- відпадає необхідність відпрацювання студентами пропущених занять (крім контрольних робіт);
- посилюється зацікавленість студентів у результатах своєї роботи на заняттях.

### Література

1. Поважна Л.І. Організаційно-методичне забезпечення контролю якості навчання у вищому закладі освіти : навч.-метод. посіб. / Л.І. Поважна, Г.С. Цехмістрова. – К., 2001. – 95 с.
2. Романишина Л.М. Модульно-рейтингова система обучения, организация работы, поиски, исследование : монография / Л.М. Романишина. – М., 1993. – 160 с.
3. Сікорський П.І. Кредитно-модульна технологія навчання : навч. посіб. / П.І. Сікорський. – К. : 2004. – 125 с.

УДК 338.48.025.2(4/8)

## ПОНЯТТЯ Й ЕФЕКТИВНІ МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

**Шупік Б.В.**

аспірант Класичного приватного університету

### Annotation

The term “state regulation” has analyzed and the term “state regulation of international tourism” has improved; the methods of state influence on tourism development is considered and were defined the effective methods and instruments of the state regulation of the tourism.

### Анотація

Проаналізовано зміст поняття “державне регулювання” та уточнено поняття “держав-

не регулювання міжнародного туризму”; розглянуто методи впливу держави на розвиток туризму й визначено ефективні методи та інструменти державного регулювання туризму.

### Ключові слова

Державне управління, міжнародний туризм, методи регулювання, економіка, в'їзний туризм, державне регулювання.

**I. Вступ**

Посилення регуляторної ролі держави дало змогу створити те, що сьогодні прийнято називати економіками добробуту, вирішити, здавалося б, нерозв'язні суперечності між працею й капіталом, монополією та конкуренцією, вільною торгівлею й розвитком внутрішнього виробництва на прийнятному рівні зайнятості [1, с. 5].

Історичний досвід світової економіки підтверджує, що держава тією чи іншою мірою була вимушена втручатися в економічні процеси на окремих етапах розвитку товарного виробництва, тобто в усіх економічних системах держава регулює економіку. Спочатку таке втручання було зумовлене самим існуванням держави та необхідністю вилучення значної частини суспільного продукту для покриття загальнодержавних витрат, пов'язаних з утриманням апарату чиновників державної влади, армії, поліції тощо. Таке вилучення та перерозподіл вимагали від держави створення відповідного законодавства, яке охороняло б державні інтереси й визначало б обов'язки всіх членів суспільства стосовно держави.

Державне регулювання економіки в умовах ринкового господарства являє собою систему типових заходів законодавчого, виконавчого й контрольного характеру, які здійснюють правомочні державні установи та суспільні організації з метою стабілізації й адаптації існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінилися [2, с. 3].

**II. Постановка завдання:**

- уточнити поняття “державне регулювання міжнародного туризму”;
- визначити ефективні методи розвитку міжнародного туризму в Україні.

**III. Результати**

Питанням розвитку міжнародного туризму присвячені праці В.А. Квартальнова, А.Ю. Александрової, Е.Н. Ільїної та ін. Проблеми формування державної туристичної політики проаналізовані в працях А.П. Дуровича, М.І. Кабушкіна, В.І. Цибуха.

Роль державного управління, необхідність створення механізмів державного регулювання, застосування ефективних інструментів державної політики в різних сферах життєдіяльності досліджуються в працях Л.І. Дідківської, В.М. Князева, А.В. Мерзляк, Д.М. Стеченко, С.М. Чистова та ін.

Найбільш глибоко обґрунтував необхідність державного впливу на економіку англійський економіст Дж. М. Кейнс. У 1936 р. він опублікував працю “Загальна теорія зайнятості, процента і грошей”, де чітко окреслив коло специфічних макроекономічних проблем, запропонував принципи методології та методики їхнього аналізу, сформулював завдання економічної політики держави.

А.М. Стельмашук дає таке визначення державного управління економікою: це організуючий і регуляторний вплив держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності. Вчений називає регулювання економіки однією з функцій управління економікою [2, с. 26].

Такої самої думки дотримується і С.М. Чистов, даючи визначення державному управлінню й наголошуючи, що основними функціями управління є: організація, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль.

Управління будь-яким процесом починається з того, що цей процес виокремлюють як певний об'єкт. Для впливу на нього з метою реалізації потрібних цілей створюється відповідна організація, яка здійснює планування заходів, спрямованих на досягнення цілей. Коли створено організацію та визначено плани її діяльності, встановлюються правила поведінки кожного члена організації в межах планових заходів; підбирається персонал, здатний здійснити намічене; виникає динаміка управління, яка потребує постійного контролю.

Отже, регулювання є однією з функцій управління. Однак у наведеному ланцюзі є кілька слабких місць. По-перше, створення спеціальних організацій (державних органів) для управління соціально-економічними процесами негативно впливає на державні фінанси. По-друге, за змішаної економіки вплив на соціально-економічні процеси здійснюється, як правило, за допомогою непрямих (опосередкованих) методів.

Державне регулювання економіки (ДРЕ) можна розглядати в теоретичному й практичному аспектах. У теоретичному аспекті державне регулювання економіки – це система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави на хід соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики. У практичному аспекті ДРЕ – це сфера діяльності держави для цілеспрямованого впливу на поведінку учасників ринкових відносин з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики [3, с. 15].

Державне регулювання економіки в умовах ринкового господарства являє собою систему типових заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, здійснюваних правомочними державними установами й суспільними організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінилися.

Державне регулювання економіки – це діяльність держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов,

необхідних для функціонування економічного механізму згідно із цілями й пріоритетами державної економічної політики. Раціональне державне регулювання економіки не протистоїть механізму її ринкового регулювання й не підміняє його, а свідомо використовує його регуляторний потенціал, надає ринковим регуляторам цілеспрямованого характеру. У кінцевому підсумку це сприяє досягненню поставлених державою цілей і пріоритетів з меншими економічними та соціальними витратами.

Державне регулювання економіки – це, перш за все, суб'єктивна форма її регулювання, тому його ефективність зумовлена тим, якою мірою держава в процесі виконання своїх регуляторних функцій враховує об'єктивні економічні закони, передусім закони ринку, згідно з якими функціонує ринковий механізм. За словами А.М. Стельмашука, у цьому розумінні закони ринкового механізму створюють об'єктивну межу для втручання держави в економіку. Іншими словами, ринковий механізм – це сфера державного невтручання. Більше того, держава має сприяти розвитку ринкового механізму, усувати штучні перешкоди, які можуть створювати для нього монополні підприємства. Вона може втручатися в ринковий механізм тільки в одному випадку, коли цей механізм ще не досягнув необхідного потенціалу й тому не здатний виконувати свою позитивну роль в економіці. Визначення межі такого втручання – актуальна проблема державних органів [2, с. 27].

З'ясування ролі держави в економіці є предметом багатьох економічних наук. В економічній літературі використовуються різні терміни: “державне втручання в економіку”, “державна економічна політика”, “державне управління економікою” та ін.

На відміну від А.М. Стельмашука, С.М. Чистов не погоджується з використанням терміна “втручання” при розгляді поняття “державне регулювання економіки” й наголошує, що найменше відповідає сутності явища такий поширений термін, як “державне втручання в економіку”. Він породжує уявлення про насильницьке втручання, навіть з добрими намірами, однієї самостійної системи (держави) в іншу, як хірургічне втручання в організм людини. Насправді держава є не зовнішньою системою щодо економіки, а її складовою [3, с. 13].

Діяльність держави в соціальній сфері має ряд цілей, значення яких змінюється залежно від рівня соціально-економічного розвитку країни. Всі ці цілі, у свою чергу, розпадаються на дві основні групи: переважно політичні й переважно економічні. До першої групи належить підтримка соціальної стабільності на основі недопущення занадто великого розриву в доходах і рівні життя різних верств населення. До другої

групи входять: зростання людського капіталу, підвищення якості робочої сили; стимулювання розвитку внутрішнього ринку й інвестицій шляхом збільшення доходів населення; вплив на хід тих або інших структурних процесів (як демографічних, так і економічних).

У цілому ж основні напрями зміни ролі держави в економіці в останній третині ХХ ст. можна позначити таким чином:

- впровадження конкурентних механізмів у традиційних секторах державної опіки (соціальна сфера, галузі інфраструктури);
- підвищення гнучкості структури управління шляхом стимулювання участі в ухваленні рішення всіх зацікавлених сторін (державних міністерств і відомств, міжвідомчих органів, громадських організацій, бізнесу) при збереженні за державою обов'язку встановлення загальних правил гри;
- підвищення адресності державних послуг на підставі виділення пріоритетних сфер впливу (груп населення; галузей, секторів, сегментів ринку) [1, с. 13].

Державне регулювання економіки – це система заходів для здійснення підтримувальної, компенсаційної та регуляторної діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки й усього суспільства.

Об'єкти державного регулювання економіки – сфери, галузі, регіони, а також явища, ситуації та умови соціально-економічного життя країни, де виникли або можуть виникати проблеми, які не вирішуються автоматично або невідкладно, як того вимагають умови нормального функціонування економіки й підтримання соціальної стабільності. Однією з таких сфер є туризм [4, с. 15].

Водночас необхідно підкреслити, що в Законі України “Про внесення змін до Закону України “Про туризм” відсутнє визначення поняття державного регулювання у сфері туризму. Такого визначення немає також і в інших нормативно-правових актах, які регулюють відносини у сфері туризму. На сьогодні це поняття не розглянуто в науковій літературі.

Щоб уточнити поняття “державне регулювання міжнародного туризму”, необхідно проаналізувати організаційні форми туризму й визначити складові міжнародного туризму. Виділяють дві організаційні форми туризму: візний туризм – подорожі в межах України осіб, які постійно не проживають на її території; візний туризм – подорожі громадян України та осіб, які постійно проживають на території України, до іншої країни; внутрішній – подорожі в межах території України

громадян України та осіб, які постійно мешкають на її території [5].

Отже, міжнародний туризм буває в'їзним і виїзним. Звичайно, країни зацікавлені в розвитку в'їзного туризму, тому що це дає змогу залучити в країну валютні ресурси, стимулює економічну активність [6, с. 7].

Відповідно до теорії попиту, міжнародна спеціалізація країни значною мірою залежить від внутрішнього попиту. Виявляючи попит на внутрішньому ринку, країна розробляє новий продукт і потім звертається до подібних ринків. Справді, високий рівень попиту на внутрішній туризм створює сприятливі умови для розвитку міжнародного туризму. Завдяки цьому створюються додаткові місця розміщення й транспортний зв'язок, розвиваються природні й історико-культурні центри туризму. Тому країни, які можуть управляти більшим внутрішнім попитом, готові задовольняти й міжнародний попит. Останнє пояснює не тільки причини міжнародного туризму, а й його інтенсивність. Обсяг міжнародних обмінів повинен бути більшим між країнами, які мають високий рівень внутрішнього туризму й однакову структуру [7, с. 10].

Таким чином, поєднавши тлумачення поняття "державне регулювання" і "міжнародний туризм", можна дійти висновку, що державне регулювання міжнародного туризму – це організуючий і регуляторний цілеспрямований вплив держави на подорожі в межах країни осіб, що постійно не мешкають на її території, а також на осіб, які подорожують за кордон з території свого постійного місця проживання з метою розвитку туристичної галузі й позитивного її впливу на економіку країни.

Державне регулювання міжнародного туризму не можна розглядати окремо від державного регулювання внутрішнього туризму, адже саме сукупність цих організаційних форм утворює туристичну сферу країни. Внутрішній туризм може слугувати фундаментом для розвитку міжнародного туризму, адже саме задоволення попиту всередині країни приведе до розвитку інфраструктури, що, у свою чергу, зробить Україну більш привабливою для іноземних туристів. При державному регулюванні міжнародного туризму кожна держава зацікавлена привабити якомога більше зарубіжних туристів до своєї країни й водночас заохотити власних громадян відпочивати в межах держави, тому першочергове місце в регулюванні міжнародного туризму відводиться саме в'їзному туризму.

Стратегічні орієнтири й конкретні умови соціально-економічного розвитку, пов'язані зі змінами кон'юнктури на ринку, зумовлюють використання цілого арсеналу методів ДРЕ. Методи державного регулювання економіки – це способи впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктуру рин-

ку, некомерційний сектор економіки з метою створення умов їхнього ефективного функціонування відповідно до напрямів державної економічної політики. Кожен метод ґрунтується на використанні сукупності інструментів (регуляторів, важелів).

Методи ДРЕ класифікуються за двома ознаками: за формами впливу та засобами впливу. За формами впливу методи ДРЕ поділяють на дві групи: методи прямого та непрямого впливу. Залежно від засобів впливу виділяють правові, адміністративні, економічні та пропагандистські методи.

Методи прямого впливу безпосередньо діють на функціонування суб'єктів ринку. Такий вплив здійснюється за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру, які регламентують діяльність суб'єктів господарювання, та економічних інструментів прямого впливу. Останні спрямовано на регулювання темпів зростання та структури економіки, обсягів виробничого й невиробничого споживання, масштабів діяльності суспільного сектора економіки тощо.

Основними інструментами прямого державного регулювання є: нормативно-правові акти, макроекономічні плани та цільові комплексні програми, державні замовлення, централізовано встановлені ціни, нормативи, ліцензії, квоти, державні бюджетні витрати, ліміти тощо.

Методи непрямого регулювання – це методи, які регламентують поведінку суб'єктів ринку не прямо, а опосередковано, через створення певного економічного середовища, яке змушує їх діяти в потрібному державі напрямі. Опосередковане регулювання – це вплив на економічні інтереси. Держава втілює в життя свої рішення на підставі мотивації. У цьому контексті мотивація – це процес спонукання суб'єктів ринку до діяльності в напрямі державних пріоритетів. До методів непрямого регулювання належать інструменти фіскальної, бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, амортизаційної, інноваційної та інших напрямів економічної політики, а також методи морального переконання.

Застосування економічних методів ДРЕ дає змогу створювати економічні умови, які спонукують суб'єктів ринку діяти в необхідному для суспільства напрямі, вирішувати ті чи інші завдання згідно із загальнодержавними та приватними інтересами. Регулювання за допомогою економічних методів дає змогу суб'єктам ринку зберегти право на вільний вибір своєї поведінки. Економічне регулювання здійснюється інструментами фіскальної, бюджетної, податкової, грошово-кредитної, амортизаційної та інших напрямів державної економічної політики.

Податкова політика застосовується для поповнення державних фінансових ресур-

сів, а також для стимулювання економічного зростання, науково-технічного прогресу, здійснення структурних перетворень, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників. Податкова політика реалізується за двома напрямками: 1) визначення видів податків і встановлення податкових ставок; 2) надання податкових пільг окремим суб'єктам (особам) з метою впливу на інвестиційний клімат та рівень грошових доходів населення [3, с. 18–23].

У методах регуляторної політики розвитку туризму виділяють такі організаційні й економічні важелі:

- державно-адміністративні – це важелі управління ринковою моделлю з елементами державного регулювання розвитку та активізації сфери туризму на загальнодержавному й регіональному рівнях (складові: стратегічне планування, підтримка зовнішньоекономічної діяльності, наукові дослідження ринку рекреаційно-туристичних послуг, охорона рекреаційних ресурсів, гарантування захисту та безпеки туристів, контроль якості послуг, кадрове забезпечення);
- нормативно-правові – розробляються та впроваджуються центральними й місцевими органами влади; передбачають загальну організацію і правову регламентацію туристичної діяльності, створення сприятливого нормативно-правового поля для всіх суб'єктів рекреаційно-туристичного комплексу;
- фінансово-кредитні – спрямовані на створення сприятливого кредитного середовища для розвитку підприємницької діяльності в туристичній галузі (складові: запровадження системи мікрокредитування, пільгове кредитування суб'єктів рекреаційно-туристичного бізнесу, державне субсидіювання, лізинг, тренінги з фінансово-кредитних питань для працівників галузі туризму);
- податкові – передбачають оптимізацію кількості податків для підприємств рекреаційно-туристичного комплексу, надання податкових пільг під конкретні проекти, які спрямовані на вирішення регіональних і соціальних проблем, інвестування в туристичну галузь (складові: податкове регулювання, оптимізація кількості й величини податків у рекреаційній діяльності; створення сприятливих умов для залучення інвестицій підприємствами рекреаційно-туристичного комплексу; бюджетне фінансування програм розвитку рекреації та туризму; надання податкових пільг для вирішення проблем соціального туризму);
- соціально-психологічні – передбачають проведення активних пропагандистських кампаній як для зовнішнього ринку, так і

для внутрішніх споживачів туристичного продукту з метою формування іміджу України як держави, сприятливої для рекреації й туризму, підвищення соціального сприйняття туризму місцевим населенням, збереження традиційних для українців гостинності та доброзичливого ставлення до приїжджих – вітчизняних і іноземних туристів (складові: маркетингова та рекламна діяльність, інформаційно-довідкова діяльність, розробка іміджевої туристичної стратегії) [8].

Держава регулює туристичний сектор безпосередньо через Міністерство культури і туризму або туристичні організації, а також побічно за допомогою правових важелів, підтримки своєї інфраструктури й міжнародної політики. Держава впливає на туризм двома шляхами: керуючи попитом і доходами або пропозицією й цінами. Для управління попитом держава використовує такі інструменти: маркетинг і просування, ціноутворення й обмеження доступу. Для проведення ефективного маркетингу необхідно мати чітку постановку мети, знати ринок і продукти туризму. Заходи щодо просування туризму є складовою маркетингу, проведеного державою, і мають на меті пробудження попиту в потенційних клієнтів. Відповідно до рекомендацій Всесвітньої туристичної організації, ці заходи мають бути спрямовані на створення якісного іміджу країни, заснованого на її привабливих символічних характеристиках. Існують різні способи створення якісного іміджу країни – це зустрічі фахівців із журналістами, запрошеними в країну, відрядження вітчизняних фахівців за кордон, виступи по телебаченню й радіо, безкоштовне поширення брошур, слайдів, а також участь у різних виставках-ярмарках.

Оскільки організацій, включених у заходи щодо просування туризму, багато, важливу роль відіграє координація дій, якою зазвичай займаються представництва державних організацій за кордоном. Кошти, виділені з бюджету на проведення заходів щодо просування туристичного іміджу країни, можуть перевищувати половину бюджету державних організацій, причому більша частина бюджету йде на фінансування публічних релейшнз (від однієї третини до двох третин).

Державні дотації виявляються в різних формах, починаючи від заходів щодо просування позитивного іміджу країни до надання податкових пільг на туристичну діяльність. Серед основних видів державних інвестицій можна виділити: зниження ціни інвестицій у туристичні проекти, що включає вигідні позики за вигідними процентними ставками (уряд відшкодовує різницю між фіксованою процентною ставкою й ринковою), продаж або оренду землі або інфра-

структури за ціною, нижче від ринкової, податкові пільги, захист від подвійного оподаткування за допомогою угод з іншими країнами, зниження мит, прямі субсидії або надання гарантій на інвестиції з метою залучення зарубіжних інвесторів у туристичну сферу тощо. Для цього уряд або гарантує надання позики, або гарантує репатріацію капіталу й прибутку. Інвестування туризму – дуже ризикований захід, тому що цей вид діяльності дуже чутливий до економічних, політичних, кліматичних та інших змін, які можуть різко скоротити потік туристів і тим самим суттєво вплинути на надходження від туризму. Отже, держава має докладати більше зусиль для залучення інвестицій у туристичний сектор, ніж в інші сектори економіки [7, с. 97].

#### IV. Висновки

Державне регулювання, будучи однією з функцій державного управління, виконує важливу роль у розвитку економіки країни, тому над чітким визначенням поняття “державне регулювання” працює багато наукових діячів. Вони намагаються якомога ширше розкрити це поняття і показати всю сферу, що воно охоплює. Однією з таких сфер, на яку поширюється державне регулювання, є туризм, а також одна з його організаційних форм – міжнародний туризм. На нашу думку, у науковій літературі поняття “державне регулювання міжнародного туризму” розглянуто неповною мірою. Таке визначення щодо державного регулювання туризму відсутнє як у міжнародному, так і в українському законодавстві. Проаналізувавши тлумачення визначень “державне регулювання” і “міжнародний туризм”, можна сформулювати поняття “державне регулювання міжнародного туризму” таким чином: це організуючий і регуляторний цілеспрямований вплив держави на подорожі в межах країни осіб, що постійно не проживають на її території, а також на осіб, які подорожують за кордон з території свого постійного місця проживання з метою розвитку туристичної

галузі й позитивного її впливу на економіку країни.

Державне регулювання туристичної галузі здійснюється за допомогою різноманітних методів і інструментів державного регулювання. Найбільш ефективними, на нашу думку, є методи, які використовують інструменти маркетингу та просування, зниження ціни інвестицій у туристичні проекти з метою залучення зарубіжних інвесторів у туристичну сферу, а також податкові важелі, які передбачають оптимізацію кількості податків для підприємств рекреаційно-туристичного комплексу, надання податкових пільг під конкретні проекти, які спрямовані на вирішення регіональних і соціальних проблем.

#### Література

1. Ступин В. Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран / В. Ступин, Т. Хохлова. – М.: Институт экономики переходного периода, 1999. – 197 с.
2. Стельмашук А.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / А.М. Стельмашук. – Тернопіль : ТАНГ, 2000. – 315 с.
3. Чистов С.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / С.М. Чистов. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.
4. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л.І. Дідківська, Л.С. Головка. – К.: Знання – Прес, 2000. – 209 с.
5. Про туризм : Закон України від 15 вересня 1995 р. № 325/95–ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 31. – Ст. 241.
6. Воскресенский В.Ю. Международный туризм : учеб. пособ. / В.Ю. Воскресенский. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 255 с.
7. Папирян Г.А. Экономика туризма / Г.А. Папирян. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 250 с.
8. Полюга В.О. Економічні і організаційні важелі регуляторної політики розвитку туризму : автореф. дис... к.е.н. / В.О. Полюга. – Ужгород, 2005.

\*\*\*\*\*

## НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ

\*\*\*\*\*

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА РЕГИОНАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И АЗЕРБАЙДЖАНА

**Гусейнова Хатира Маилк**

кандидат физико-математических наук, доцент  
председатель постоянной комиссии по социальным проблемам Ясамальского муниципалитета  
Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики

**Али Акберли**

преподаватель Бакинского университета бизнеса  
заместитель председателя Ясамальского муниципалитета  
диссертант НИИ экономики Национальной академии наук Азербайджанской Республики

#### Введение

В конце XX в., после восстановления государственной независимости, в общественно-политической и социально-экономической жизни Азербайджанской Республики произошли основательные изменения. Целенаправленная политика, проводимая общенациональным лидером Г. Алиевым с 1993 г., открыла широкие возможности продвижения Азербайджана путем строительства демократического государства и рыночной экономики.

За очень короткий срок в экономике произошли основательные качественные изменения. В 1996 г. была достигнута макроэкономическая стабильность, начиная с 1997 г., было обеспечено динамичное экономическое развитие. В 1996 г. скорость роста общего внутривалового продукта составила 1,3%, в 1997 г. – 5,8%, в 1998–2003 гг. – в среднем 10% [1].

На новом этапе эти достижения в социально-экономической жизни страны, особенно в сфере развития регионов и занятости населения, выдвинули на передний план новые задачи, требующие своего решения. Размещение экономического потенциала Азербайджана в городе Баку, ослабление или остановка деятельности учреждений привели к увеличению потока населения в столицу. В свою очередь, эти факторы, с региональной точки зрения, отрицательно влияли на развитие экономики, увеличивали различия между развитием регионов, а во многих местах к ухудшению социально-экономического положения.

Ситуация, наблюдаемая в развитии регионов Азербайджанской Республики, требует увеличения уровня социально-экономического развития регионов и снижения до минимума существующих между ними различий.

В связи с этим указом президента Азербайджанской Республики № 24 от 11.02.2004 г. утверждена “Государственная программа (2004–2008) социально-экономического развития регионов Азербайджанской Республики” [2]. Кроме того, в сентябре 2008 г. была принята новая “Государственная программа (2008–2015) снижения уровня бедности и устойчивого развития Азербайджанской Республики” [3].

Какова же мировая практика? В странах ЕС, если отдельный регион по уровню социально-экономического развития не достигает 75% от среднего уровня, необходимо применять специальный комплекс мер по выведению данного региона из кризиса.

Анализ мирового опыта показывает, что вопросу сокращения различий в социально-экономическом развитии регионов уделяется большое внимание со стороны государства.

#### Опыт зарубежных стран в области программирования регионального развития

Программно-целевой метод приобрел активных сторонников во многих зарубежных странах мира. В ряде стран разрабатывались и реализовывались программы регионального развития, главным назначением которых было выравнивание условий развития отдельных регионов и обеспечение достойного уровня жизни их населению.

Например, основная цель региональной политики Швеции – создание условий для равномерного развития всех регионов. В частности, эта цель достигается путем реализации региональных программ в области транспорта, занятости, коммуникации и др.

Можно выделить следующие приоритетные программы развития отраслей в шведских регионах (финансируемых из государственного бюджета):



1. Разработка и внедрение торговой марки "Горный мир" (туристическая сфера).

2. Помощь наименее развитым рынкам занятости во внутренних районах северной Швеции – некоторых частях Берслагена, Вермланда и Далсланда.

3. Расширение использования Интернет-технологий в северных регионах Швеции [4].

Неотъемлемой частью политики регионального развития является промышленная политика.

В этом отношении для Азербайджана весьма интересен опыт государственной поддержки предприятий Финляндии, находящихся в наименее развитых регионах страны. В целом правительство Финляндии уделяет значительное внимание вопросам регионального развития страны с учетом факторов, связанных со структурными, отраслевыми и географическими различиями территорий и обеспечения их сбалансированного экономического развития и роста занятости населения.

Ведущую роль в государственном регулировании и выработке политики по оказанию содействия развитию предпринимательства в регионах, в том числе государственной поддержке привлечения инвестиций, отведено Министерству торговли и промышленности Финляндии [5], координирующему эту работу, в которой принимают участие девять министерств и Ассоциация местных и региональных органов управления [6].

Финансовая поддержка предприятий со стороны государства и определение перечня целевых программ по развитию, прежде всего малых и средних предприятий, осуществляется в соответствии с разделением территории страны на три основных региона – "зоны развития" (Assisted areas I, II, III).

Финансовые средства государства выделяются на поддержку инвестиционной деятельности и повышение конкурентоспособности предприятий, что, в свою очередь, обеспечивает рост качества продукции и производительности труда и улучшение экономической и промышленной структуры региона.

Государственная поддержка направляется малым и средним предприятиям на реализацию инвестиционных проектов с учетом их значимости для развития регионов. Средства выделяются для приобретения или обновления основных фондов и недвижимости компаний.

Размер средств, выделяемых государством для вышеуказанных целей в виде субсидий по частичному финансированию инвестиционных проектов, зависит от "зоны развития", в которой находится предприятие, и составляет от полной стоимости соответствующих капитальных вложений соответственно:

Assisted area I (северные территории) – 30%;

Assisted area II (восточные территории) – 24%;

Assisted area III (южные территории) – 15%.

Следует отметить, что в последние годы, после вступления Финляндии в Европейский Союз, отмечается активизация участия ЕС в региональных проектах по развитию предпринимательства и привлечению инвестиций. Европейский фонд регионального развития активно финансирует с участием T&E Centre и Finnvera инвестиционные проекты в Финляндии, отвечающие вышеупомянутым региональным интересам в "зонах развития", а также и интересам программ, реализуемых ЕС [7].

Весьма интересен опыт реализации региональной политики в Японии, где выработаны гибкие и эффективные механизмы создания и функционирования территорий приоритетного экономического развития, среди которых общегосударственные планы сбалансированного развития всей территории страны, комплексные планы для отдельных экономических районов и префектур, программы создания новых территориально-производственных комплексов, планы возрождения депрессивных районов [8].

Основные виды государственной поддержки регионального развития следующие:

1. Бюджетное финансирование. Центральное правительство финансирует региональное развитие по различным каналам. Во-первых, любые государственные расходы на цели социально-экономического развития, в т. ч. государственные капиталовложения, направляемые, главным образом, в сферу общественных работ, распределяются по территориям в определенных пропорциях.

2. Государственные кредиты. Финансирование региональной политики включает систему кредитования по правительственной программе займов и инвестиций, которая наряду с бюджетом является источником прямых государственных капиталовложений. Средства программы получают Корпорация финансирования развития Окинавы, Финансовая корпорация развития Хоккайдо и Тохоку, Корпорация содействия региональному развитию и другие, чья деятельность в той или иной степени связана с различными аспектами регионального развития. Пути дальнейшего использования финансовых ресурсов программы займов и инвестиций можно проследить на примере деятельности Корпорации содействия региональному развитию.

Корпорация инвестирует средства в строительство различных объектов, предоставляет льготные кредиты компаниям, которые перемещают свои непроизводственные функции (научные исследования,

проектирование, управление) в провинцию. Кредитованием проектов регионального развития занимается также Японский банк развития, являющийся государственным институтом.

3. Налоговые льготы. Важную роль в финансовом стимулировании регионального развития играет и традиционная для экономической политики в целом система налоговых льгот, предусмотренных законами о региональном развитии. Она включает временное освобождение компаний от тех или иных видов налогов, временное снижение ставки налогообложения за счет специальных схем ускоренной и льготной амортизации и разрешение списывать часть прибыли, направляемой на специально оговоренные цели, в графу убытков. При этом значительная часть льгот относится к сфере местного налогообложения. Так, предусматриваются скидки и временное освобождение от префектурных (с предприятий и на приобретение собственности) и муниципальных налогов (с владельцев земли, строений и основного капитала и специальный налог на владение землей). Государство компенсирует местным бюджетам недоимки, образующиеся в результате предоставления налоговых льгот: 80% – префектурам и 75% – муниципалитетам [9].

В США ситуация с региональным развитием обстоит намного проще в силу наличия достаточно развитой инфраструктуры на всей территории страны, однако и здесь существует практика государственной поддержки так называемых “депрессивных зон”, или “депрессивных районов”.

Депрессивные районы представляют собой особые территории, развитию которых в США уделяется повышенное внимание. Поощрение финансовых вливаний в экономику таких районов осуществляется посредством предоставления на уровне отдельных штатов специальных налоговых режимов, прямых субсидий, льготных займов и других преимуществ заинтересованным инвесторам.

Федеральные власти в ряде случаев дополняют предпринимаемые на уровне штатов меры по стимулированию и поддержке экономической активности в указанных районах, используя при этом механизм субсидирования. Во многих из депрессивных районов созданы специальные “зоны предпринимательства” (функционируют в более чем 40 штатах США). Наиболее популярными из практикуемых в них способов стимулирования капиталовложений являются освобождение от уплаты налога на имущество, подоходного налога, возврата уже уплаченного налога на продажи.

Муниципальные власти штата могут заключать соглашения с компаниями отрас-

лей высокой технологии, в соответствии с которыми облагаемая налогом стоимость предприятия, независимо от его реальных размеров, устанавливается на уровне не выше 150 млн дол. в год сроком на 15 лет. В этом случае в течение указанного срока предприятия соглашаются уплачивать ежегодный фиксированный налог в размере 2 млн дол. Власти штата и городские муниципалитеты предоставляют частным инвесторам доступ к финансированию под льготный процент в форме выпуска и размещения “облигаций промышленного развития” под строительство новых предприятий или их реконструкцию, а также в связи с их производственной деятельностью.

Специальная программа создает стимулы для предоставления коммерческими банками займов малым и средним предприятиям, действующим на данных территориях.

В США существуют так называемые “зоны внешней торговли” – зоны, географически расположенные на территории США, но рассматриваемые законодательством как находящиеся за пределами таможенной территории страны [10].

Представляя собой американский вариант “свободных портов”, зоны внешней торговли территориально обособлены, замкнуты, находятся под охраной и снабжены средствами для причаливания, разгрузки, хранения, обработки, производства и экспонирования товаров, а также для их дальнейшей транспортировки по суше, воде или воздуху. Они функционируют под контролем специально созданного межведомственного совета по зонам внешней торговли.

Так как на сегодняшний день во всех развивающихся странах мира, особенно в странах Западной Европы, Италии, Австрии, Нидерландах, Дании, Швеции, Бельгии и Голландии, социальная направленность экономики достигла высокого уровня, 50–70% средств государственного бюджета направляется на решение социальных проблем. В Германии, Швейцарии государство основную часть средств бюджета расходует на образование, здравоохранение, науку и на культуру, социальное обеспечение.

В конституции каждого государства определяется социальное направление развития общества, и это направление регулируется прямо и косвенно.

### **Социально-экономическое развитие регионов Азербайджана**

Основная задача Государственной программы [2; 3] состоит из последовательного воплощения в жизнь мероприятий, направленных на обеспечение равновесия экономического развития с региональной точки зрения, повышение социального благосостояния и жизненного уровня граждан в регионах, экономики государства и особенно

на динамичное развитие не нефтяного сектора.

В Государственной программе запланировано 714 мероприятий, охватывающих различные отрасли, 46 из которых направлены на обеспечение макроэкономической стабильности и продолжительного развития, 668 – на развитие 9 экономических и административных районов. В процентном соотношении их можно представить таким образом:

- Предгорные зоны – 23%;
- Апшерон – 5%;
- Верхний Карабах – 3%;
- Горный Ширвань – 6%;
- Нахичевань – 8%;
- Ленкорань – 11%;
- Гянджа-Казах – 13%;
- Шеки-Загатала – 14%;
- Куба-Хачмаз – 11%;
- макроэкономические – 6% [1].

Наряду с этим улучшение жизненного уровня беженцев, создание рабочих мест, школ и других социальных объектов на территории их проживания постоянно в центре внимания президента Республики. Мероприятия, предусмотренные в программе, разделяются на три уровня:

- 1) продолжительного развития;
- 2) проводимые в экономических районах;
- 3) соответствующие приоритетам.

Одной из основных особенностей Государственной программы является ее сочетание с ранее принятыми; Государственной программой по снижению уровня бедности и по экономическому развитию, Государственной программой по развитию малого и среднего бизнеса, Государственной программой по развитию туризма в Азербайджане и другими отраслевыми программами.

После принятия Государственной программы в целях восстановления и развития дорожной инфраструктуры в регионах капитально отремонтированы и проложены новые дороги.

Проведены основательные работы по коммунальным услугам, введены в эксплуатацию электрические станции модульного типа.

Особое внимание уделяется строительству объектов обучения и созданию мате-

риально-технической базы, отвечающей современным требованиям. В период выполнения программы построены и сданы в эксплуатацию сотни новых школ.

В этой области особенно нужно отметить роль “Фонда Гейдара Алиева”, который продолжает строить новые школы по всей стране в рамках программы “Новая школа развивающемуся Азербайджану”. В ходе выполнения Государственной программы построены и сданы в эксплуатацию десятки больниц, поликлиник и центров диагностики. Возрос интерес к частному сектору.

В общем, за период выполнения Государственной программы создано более 15 тысяч новых предприятий, 40% из которых приходится на долю регионов. Президент Азербайджанской Республики И. Алиев, уделяя особое внимание социально-экономическому развитию регионов, сделал до 40 визитов в регионы, побывал в 44 городах и районах, а также многократно посетил Нахичеванскую Республику. Во время этих поездок были подписаны 8 указов, направленных на динамичное и ускоренное развитие регионов [1].

Можно подчеркнуть, что оказание в этом направлении государственной поддержки приведет к улучшению благосостояния населения и нижеследующим явлениям:

- наряду с нефтяным сектором, обеспечение ускоренного развития не нефтяного сектора;
- обеспечение рентабельного использования экономического потенциала регионов;
- ускорение развития предпринимательства на местах;
- развитие и восстановление работ местных производственных предприятий;
- восстановление и развитие экономических и социально-культурных объектов инфраструктуры;
- уменьшение бедности, открытие новых рабочих мест и повышение уровня жизни населения.

Показатели по созданным рабочим местам и новым предприятиям в регионах за период 01.10.2003 г. – 01.01.2007 г. представлены в таблице.

Таблица

**Показатели по созданным рабочим местам и новым предприятиям**

| № п/п | Регион          | Кол-во рабочих мест | Кол-во новых предприятий |
|-------|-----------------|---------------------|--------------------------|
| 1     | Предгорные зоны | 149 216             | 1500                     |
| 2     | Апшерон         | 12 198              | 849                      |
| 3     | Верхний Карабах | 15 158              | 330                      |
| 4     | Горный Ширвань  | 3156                | 209                      |
| 5     | Нахичевань      | 24 812              | 958                      |
| 6     | Ленкорань       | 30 610              | 602                      |
| 7     | Гянджа-Казах    | 56 261              | 808                      |
| 8     | Шеки-Загатала   | 26 426              | 535                      |
| 9     | Куба-Хачмаз     | 49 519              | 352                      |
| 10    | Келбаджар-Лачин | 31 537              | 135                      |

Создание новых предприятий, рабочих мест в значительной степени способствовало правильному использованию существующих потенциалов регионов, сбалансированному развитию регионов, обеспечению занятости населения, увеличению производства товаров, сервисов и, в конечном счете, к повышению уровня жизни населения.

### Выводы

В Азербайджане поддержка регионов осуществляется по вышеизложенным программам регионального развития, то есть отдельные элементы региональной политики, применяемые в мировой практике, уже работают.

Выявлено, что без четкой и внятной региональной политики, основанной на принципах построения инновационной и конкурентоспособной экономики, невозможно выстроить стабильную и процветающую экономику.

Важно задействовать интеллектуальные, финансовые, информационные ресурсы для выстраивания такой стратегии развития регионов, при которой создавались бы условия для устойчивого роста экономики всех регионов, а также ускоренного социально-экономического развития депрессивных регионов. В этой связи тщательное изучение и применение зарубежного опыта, приемлемого для Азербайджана, позволит выработать

эффективную политику социально-экономического выравнивания регионов.

### Литература

1. Достижения и перспективы. 3 года регионального развития // Министерство экономического развития Азербайджана. – 2008. – 96 с. (на азерб.яз.).
2. Государственная программа (2004–2008) социально-экономического развития регионов Азербайджанской Республики, 2004 (на азерб.яз.).
3. Государственная программа (2008–2015) снижения уровня бедности и устойчивого развития Азербайджанской Республики, 2008 (на азерб.яз.).
4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://europa.eu>.
5. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ktm.fi>.
6. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kuntaliitto.fi>.
7. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.inforegio.org>.
8. Материалы Международного валютного фонда: Japon: 2004 Article IV Consultation-Staff Report.
9. Тимонина И.Л. Региональная экономическая политика в Японии / И.Л. Тимонина // Институт востоковедения РАН. – М., 1999.
10. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.export.gov>.

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 розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття);

**II. Постановка завдання** (формулювання цілей статті);

**III. Результати** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів);

**IV. Висновки** з дослідження та перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямі;

**Література** за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів);

**Підпис автора і дата.**

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (15 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

**6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:**

**КПУ / Філія АБ “Південний”**

**р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753**

**За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони”.**