

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2009 р., № 4



Науково-виробничий журнал

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

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

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

Редактор: **А.Г. Снісаренко**

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
25 листопада 2009 р., протокол № 3

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 23.10.2009.

Підписано до друку 28.12.2009.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 35-09Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2009

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НА МЕЗОРІВНІ УПРАВЛІННЯ.....	5
<i>Бабець І.Г.</i>	
ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ ЯК СУБ'ЄКТА ПРИРОДНОЇ МОНОПОЛІЇ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА.....	9
<i>Бойко О.В.</i>	
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ОПЕРАЦІЙ З ДАВАЛЬНИЦЬКОЮ СИРОВИНОЮ.....	15
<i>Борисенко О.П.</i>	
ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	20
<i>Ботезат О.П.</i>	
РЕФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ: ПОЛІТИЧНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ АСПЕКТИ	24
<i>Бухтатий О.Є.</i>	
ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ В ГАЛУЗІ ВИДАВНИЧОЇ СПРАВИ	28
<i>Герасимова О.А.</i>	
СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ	32
<i>Груздова К.Є.</i>	
КРИТЕРІЇ ЯКОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ.....	35
<i>Занфіров В.А.</i>	
НАДАННЯ ПРЕФЕРЕНЦІЇ ВІТЧИЗНЯНИМ ВИРОБНИКАМ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	41
<i>Зубар В.В.</i>	
ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....	44
<i>Коваленко Є.О.</i>	
РЕФОРМУВАННЯ ЗМІСТУ ОСВІТИ ЯК ПРІОРИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ.....	48
<i>Козарь Т.П.</i>	
РЕФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НІМЕЧЧИНІ	51
<i>Кохалик Х.М.</i>	
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ	55
<i>Напрієнко Д.В.</i>	
ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АНТИМОНОПОЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	59
<i>Попов Р.А.</i>	
КУЛЬТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ВИД КУЛЬТУРИ (СУБКУЛЬТУРА): СТРУКТУРНИЙ АНАЛІЗ	62
<i>Сидоренко Н.С.</i>	
ВИНИКНЕННЯ ПРОГРАМНО-ІДЕОЛОГІЧНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ	67
<i>Сітарський О.В.</i>	
ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА	71
<i>Солових В.П.</i>	
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПРОЦЕСІВ СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ ТА КОНЦЕНТРАЦІЇ АГРАРНОГО ВИРОБНИЦТВА	78
<i>Статівка Н.В.</i>	
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ПРОСТОРІ.....	84
<i>Степанов В.Ю.</i>	
СТРУКТУРНИЙ ПІДХІД ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДЕФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	87
<i>Шпекторенко І.В.</i>	

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФЕРМЕРСЬКОЇ СКЛАДОВОЇ АГРАРНОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ	92
<i>Гноєвий В.Г.</i>	
ВИБІР МОДЕЛІ РЕГУЛЮВАННЯ МОВНИХ ВІДНОСИН ЯК УПРАВЛІНСЬКЕ ЗАВДАННЯ	98
<i>Ковальова Т.В.</i>	
РОЛЬ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРА В РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ	103
<i>Ровинська К.І.</i>	

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

НАПРЯМИ УЗГОДЖЕННЯ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ АГРОПРОМИСЛОВИМ РОЗВИТКОМ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	107
<i>Болдуєв М.В.</i>	
БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ	111
<i>Єрошкіна О.О.</i>	
ФОРМИ РОБОТИ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ	115
<i>Ільяшенко В.А.</i>	
УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ РОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ ТА ДОХОДІВ МІЖ БЮДЖЕТАМИ РІЗНОГО РІВНЯ	120
<i>Цимбаленко Я.Ю.</i>	

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ БУДІВЕЛЬНИХ ПОСЛУГ	125
<i>Покатаєв П.С.</i>	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ	129
<i>Соловійова О.В.</i>	

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ	135
<i>Авраменко Н.В.</i>	
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ МОЛОДІ В УКРАЇНІ	138
<i>Балашов А.М.</i>	
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА	141
<i>Беззубко Л.В., Конєва Г.М.</i>	
ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ	144
<i>Бражко О.В.</i>	
РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ	152
<i>Гуслякова О.Ю.</i>	
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ АНАЛІЗУ СУЧАСНОГО СТАНУ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	155
<i>Деліні М.М.</i>	
ВАДИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ	160
<i>Іванченко О.В.</i>	
ДЕРЖАВНІ ЕКОЛОГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	164
<i>Ільченко Ю.Б.</i>	

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ В ТРАНСКОРДОННІЙ ЗОНІ РОЗТОЧЧЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ В ЖОВКІВСЬКОМУ РАЙОНІ	168
<i>Кіянка І.Б., Ткачук О.В.</i>	
КЛАСТЕРНИЙ АНАЛІЗ РЕГІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	174
<i>Королюк Ю.Г.</i>	
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН	180
<i>Кузьменко О.О.</i>	
СУТНІСТЬ ТА МІСЦЕ УНІВЕРСИТЕТУ ЯК СОЦІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	185
<i>Медведев І.А.</i>	
ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО НАКОПИЧУВАЛЬНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ	189
<i>Мордвінов О.Г., Добриніна Н.І.</i>	
ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ	193
<i>Рожков Г.С.</i>	
ПАРАДИГМАЛЬНА ТЕОРІЯ СУСПІЛЬНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ	198
<i>Руденко О.М.</i>	

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.1:34+339.97(477)

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НА МЕЗОРІВНІ УПРАВЛІННЯ

Бабець І.Г.

кандидат економічних наук
докторант Національного інституту стратегічних досліджень

Annotation

The circumstances of normative and legislative basis of regions international co-operation are researched. The problems of international co-operation caused by ineffective institutional providing and present system of rights and obligations between state authorities on the regional level are cleared out.

Анотація

Досліджено стан нормативно-правової бази міжнародної співпраці регіонів. Виявлено проблеми міжнародного співробітництва на регіональному рівні, зумовлені недосконалим інституціональним забезпеченням та існуючою системою розподілу повноважень між органами влади.

Ключові слова

Нормативно-правове регулювання, міжнародна співпраця регіонів, транскордонне співробітництво, зовнішньоекономічна діяльність, місцеві органи влади.

І. Вступ

Поглиблення інтеграційних процесів у Європі впливає не лише на розвиток країн ЄС, вітчизняні регіони, які тією чи іншою мірою залучені до співпраці з ними, також відчувають наслідки формування єдиного європейського ринку. Інтеграція є результатом розвитку міжнародних економічних відносин, виявляється у переплетенні національних господарств двох або кількох країн і має наслідком формування узгодженої міждержавної торговельно-економічної політики. Для України початковим етапом інтеграції може стати майбутнє підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, ключовим положенням якої є створення посиленої зони вільної торгівлі (ЗВТ+). Тому важливим є процес вдосконалення інституційного забезпечення міжнародної співпраці регіонів та формування в Україні такої регіональної політики, яка забезпечить рівноправну участь областей у зовнішній торгівлі з європейськими країнами.

В цих умовах набуває актуальності рівень розвитку нормативно-правового забезпечення міжнародного співробітництва регіонів, яке обумовлює правовий режим для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, результативність укладених міжнародних угод про співпрацю регіону, повноваження місцевих органів влади у формуванні та реалізації регіональної політики в міжнародній сфері.

У науковій літературі значна увага приділяється дослідженню проблем державного управління регіональним розвитком і формування сучасних інституціональних систем. З. Варналій відзначає необхідність запровадження єдиних "правил гри" в економічній сфері для всіх регіонів, реалізації європейських принципів субсидіарності, рівних прав і відповідальності регіонів та центру [1, с. 327]. Серед головних цілей державного управління регіональним розвитком В. Воротін виокремлює забезпечення економічної та соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, демократизацію управління, транзит держави в європейські та євроатлантичні структури [2, с. 352]. На думку Т. Голікової, розв'язання проблем регіонального розвитку можливе за умови запровадження в Україні "моделі сильної децентралізації" територіального управління, яка дасть змогу підвищити статус областей за рахунок наділення повноваженнями обласних і районних рад [3, с. 211–212]. В. Новицький наголошує на необхідності реалізації програмно-цільових принципів державного управління, які передбачають формування місцевих, регіональних, міжрегіональних, загальнодержавної інституціональних систем інноваційного розвитку [4, с. 24–34].

Вченими досліджуються проблеми державного управління в умовах глобалізації, визначаються основні принципи розвитку регіонів та їх участі в процесі євроінтеграції. Так, Р. Войтович зазначає, що в умовах

глобалізації відбувається розширення функцій державного управління, формування інститутів державного управління, у зв'язку з чим пропонуються науково-технологічні, економічні механізми інтеграції України у світову спільноту [5, с. 588–611]. Враховуючи те, що в умовах глобалізації актуалізується проблема зміцнення економічної безпеки регіону, Л. Яремко вбачає чималий потенціал стимулювання розвитку та гарантування безпеки зовнішньоторговельної діяльності в ефективній регіональній політиці, спрямованій на раціоналізацію експортного потенціалу, сприяння експортній діяльності підприємств, створення потужних зовнішньоторговельних структур [6, с. 218–225]. Досліджуючи особливості українсько-польського економічного співробітництва, В. Борщевський вказує на “віртуалізацію діяльності” багатьох інституцій в Україні, неефективність урядових ініціатив щодо інституційно-організаційного забезпечення економічної інтеграції нашої країни з ЄС [7, с. 239–240].

Проте, недостатньо дослідженими, на нашу думку, залишаються проблеми вдосконалення інституціонального забезпечення міжнародного співробітництва регіонів в умовах євроінтеграції.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз чинного в Україні нормативно-правового забезпечення міжнародної співпраці регіонів та виявлення проблем, що спричиняють низьку ефективність співробітництва. В процесі дослідження необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати положення нормативно-розпорядчих документів, які стосуються

регулювання міжнародної співпраці регіонів;

- визначити повноваження органів влади у сфері міжнародного співробітництва;
- виявити проблеми міжнародної співпраці регіонів, що виникають унаслідок неузгодженості окремих положень нормативно-правових документів.

III. Результати

В Україні нормативно-правове регулювання міжнародної співпраці регіонів здійснюється на загальнодержавному і регіональному рівнях (рис. 1). Діяльність суб'єктів міжнародного співробітництва переважно регулюється законодавчими та іншими нормативно-правовими документами, які розробляються і впроваджуються центральними органами влади. На регіональному рівні відбувається забезпечення окремих сфер зовнішньоекономічної діяльності підприємств (видача ліцензій, організація міжнародних виставок, ярмарків, форумів) та налагодження співпраці місцевих органів влади з територіальними владними структурами інших країн. При цьому практично відсутній зворотний зв'язок між місцевими та центральними органами влади, який дав би змогу врахувати особливості й проблеми регіонального розвитку при формуванні загальнодержавної зовнішньоекономічної політики.

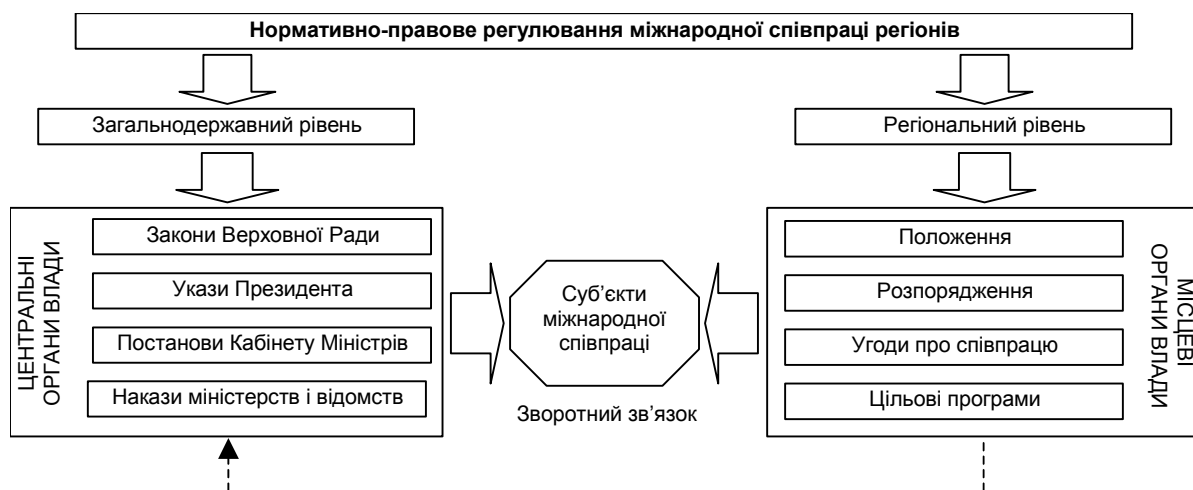


Рис. 1. Система нормативно-правового регулювання міжнародної співпраці регіону

На загальнодержавному рівні участь регіонів у міжнародній співпраці регулюється Законом України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, згідно з яким суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності визнаються Україна в особі її органів, місцеві органи влади та

управління в особі створених ними зовнішньоекономічних організацій, які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності [8]. Компетенція органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів визначається також Законом України “Про місцеве самовряду-

вання”, яким закріплено власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад [9]. Поряд з такими повноваженнями, як сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств і створенню спільних з іноземними партнерами підприємств, забезпечення належного рівня функціонування митних органів, організація прикордонної торгівлі, важливим є забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України. Проте, суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності місцеві органи влади виступають лише за умови створення ними зовнішньоекономічних комерційних організацій, які мають статус юридичної особи України. Тобто в цьому випадку місцеві органи влади мають право укладання й забезпечення виконання договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг. Таким чином, повноваження щодо самостійного укладання договорів про співпрацю з місцевими органами влади інших країн цим Законом не передбачені.

Частково ця проблема вирішена Законом України “Про транскордонне співробітництво”, згідно з яким територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України визначені суб'єктами транскордонного співробітництва і можуть взаємодіяти з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво [10]. Хоча, відповідно до Закону, суб'єкти транскордонного співробітництва мають право брати участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм), рішення про їх державну підтримку та включення до державних програм розвитку транскордонного співробітництва приймаються центральними органами виконавчої влади. Крім того, фінансові можливості місцевих бюджетів щодо підтримки транскордонного співробітництва є обмеженими, тому і кількість реалізованих спільних проектів значно менша порівняно з регіонами сусідніх країн ЄС.

Відповідно до проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, органи місцевого самоврядування мають право здійснювати транскордонне співробітництво з органами місцевого самоврядування інших держав (ст. 160) [11], але в переліку повноважень обласних рад (ст. 159) не передбачено розроблення і реалізацію ними програм міжнародного співробітництва на регіональному рівні, а також не визначено джерела фінансування цих програм.

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-ти проектів у восьми областях України на загальну суму 21,058 млн грн [12]. Проте не всі регіони мають однакові можливості покращувати свій соціально-економічний розвиток, використовуючи співпрацю з країнами ЄС у рамках програм, які фінансуються Європейською Комісією. З огляду на специфічні умови реалізації спільних проектів транскордонного співробітництва, до цієї співпраці залучені лише Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Вінницька, Львівська, Чернівецька, Чернігівська і Харківська області.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року (далі – Стратегія) багато уваги приділяється вдосконаленню інструментів державної підтримки міжрегіональної співпраці та розвитку транскордонного, зокрема єврорегіонального, співробітництва. Передбачено державну підтримку в проведенні заходів зі створення євро регіону “Сян” на території Львівської області та Підкарпатського воєводства Республіки Польща, а також створення євро регіону “Дністер” і розширення євро регіону “Дніпро”, до складу яких не входять регіони країн ЄС [13]. У зазначеній Стратегії розвиток транскордонного та єврорегіонального співробітництва визначено одним із пріоритетних напрямів міжрегіональної співпраці. Проте, зпоміж пріоритетних напрямів розвитку регіонів на період до 2015 р. (додаток 1 до Стратегії) транскордонне співробітництво зазначене лише для Вінницької, Волинської, Закарпатської областей, а для Львівської, Одеської, Сумської, Харківської, Чернівецької та Чернігівської областей – пріоритетним визначений лише розвиток прикордонного співробітництва, хоча у більшості з цих областей успішно реалізуються транскордонні проекти. Для інших областей України, серед яких є й прикордонні, міжнародне співробітництво, у тому числі й з країнами Європи, не розглядається як важливий напрям регіонального розвитку.

Крім того, визначені цим документом стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України – розвиток міжрегіонального співробітництва та створення інституціональних умов для регіонального розвитку [13] – не пов'язані між собою. Подальший розвиток міжнародного регіонального співробітництва розглядається в контексті поглиблення транскордонного та

єврорегіонального співробітництва, до якого практично не залучені центральні й східні області України. Для пріоритетних напрямів розвитку міжрегіонального співробітництва у Стратегії не передбачені інституціональні механізми, які б дали змогу активізувати транс-кордонне співробітництво, діяльність євро-регіонів та залучити до співпраці з європейськими країнами всі області України. З іншого боку, у Стратегії визначено напрями реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, які носять загальний характер і не відображають їх ролі у досягненні окреслених пріоритетів регіонального розвитку, зокрема поглиблення міжнародного міжрегіонального співробітництва.

На регіональному рівні нормативне забезпечення міжнародної співпраці включає Положення про управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності відповідних обласних державних адміністрацій, розпорядження облдержадміністрацій про затвердження порядку здійснення заходів у сфері зовнішніх зносин місцевими органами влади, угоди місцевих органів влади з органами влади регіонів інших країн. У Положеннях про управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності облдержадміністрацій передбачене широке коло повноважень цих структурних підрозділів у сфері міжнародного співробітництва (близько 40 пунктів), зокрема: розроблення проектів програм підвищення рівня ефективності зовнішньоекономічної діяльності, сприяння розвитку експортного потенціалу області; внесення до відповідних органів пропозицій щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу області; здійснення підготовки проектів угод, договорів, меморандумів, протоколів зустрічей і комюніке з питань зовнішніх відносин та зовнішньоекономічної діяльності держадміністрації; участь у проведенні тендерів і конкурсів з питань, що належать до сфери зовнішньоекономічної діяльності; сприяння проведенню переговорів з питань розвитку інвестиційної діяльності в області, залучення іноземних інвестицій, створення спільних підприємств, визначення перспективних об'єктів та напрямів інвестування. Розпорядження, як правило, стосуються визначення заходів з виконання положень загальнодержавних нормативно-правових актів та визначають напрями діяльності відділів, управлінь і комітетів облдержадміністрацій у сфері міжнародного співробітництва (наприклад, розпорядження "Про обласну координаційну раду з питань залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги"; "Про міжнародне економічне співробітництво Одеської області").

Незважаючи на значні повноваження, на наш погляд, управлінь зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності облдержадміністрацій, недостатньо розроблено є система відповідальності за виконання ними відповідних функцій. Наприклад, згідно з Програмою сприяння бізнесу та інвестиціям у Львівській області "На зустріч інвесторам", відповідальність за формування та виконання політики щодо залучення інвестицій покладена на структурні підрозділи облдержадміністрації: Головне управління економіки; Головне управління зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності та іноземних інвестицій; Торговельно-промислову палату. До формування політики залучення інвестицій долучаються також галузеві управління й адміністрації спеціальних економічних зон "Яворів" та "Курортполіс "Трускавець". Проте, відповідального структурного підрозділу облдержадміністрації, на який покладається функція промоції області, залучення та утримання інвестицій, а також чіткого функціонального розподілу, у цій сфері немає [14].

Отже, проведене дослідження вітчизняного законодавства дає підстави стверджувати, що низька активність міжнародного співробітництва областей України зумовлена недосконалістю і невідповідністю окремих положень нормативно-правових документів як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях.

IV. Висновки

Незважаючи на те, що в Україні діють Закони, які регулюють міжнародне співробітництво суб'єктів господарювання, і окремими нормативно-правовими документами передбачено ряд заходів щодо стимулювання міжнародної співпраці регіонів, існує необхідність розв'язання таких проблем. По-перше, спостерігається надмірна централізація державного управління міжнародним співробітництвом регіонів, що зумовлює недостатні повноваження місцевих органів влади у сфері реалізації угод і спільних проектів з регіонами країн ЄС, зокрема, обмежені фінансові можливості щодо підтримки транскордонної співпраці.

По-друге, відсутній чіткий розподіл повноважень між структурними підрозділами місцевих органів влади, що в результаті призводить до неефективного виконання перспективних програм у сфері міжнародного співробітництва.

По-третє, при розробленні державних заходів щодо підтримки прикордонного, транскордонного і єврорегіонального співробітництва не враховуються інтереси областей України, що не мають спільного кордону з країнами ЄС, унаслідок чого в цих регіонах не використовуються переваги нових програм співробітництва Європейського Союзу.

По-четверте, розвиток міжнародної взаємодії вітчизняних регіонів з регіонами країн ЄС стримується відсутністю зворотного зв'язку між місцевими органами влади та центром, що позбавляє їх можливості впливати на процес розроблення й реалізації зовнішньої політики.

Тому подальші дослідження будуть пов'язані із визначенням напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення міжнародної співпраці регіонів і обґрунтуванням пропозицій щодо внесення змін до відповідних документів.

Література

1. Варналій З.С. Нова парадигма регіональної політики України / З.С. Варналій // Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К. : НІС, 2007. – С. 321–334.
2. Воротін В.Є. Нова якість регіональної економіки як об'єкт державного управління територіальним розвитком в Україні / В.Є. Воротін // Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К. : НІС, 2007. – С. 345–352.
3. Голікова Т.В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика : монографія / Т.В. Голікова. – К. : НАДУ, 2007. – 296 с.
4. Новицкий В.Е. Программно-целевой подход в государственной институциональной модели / В.Е. Новицкий. – К. : Аристей, 2005. – 40 с.
5. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / Р.В. Войтович ; [за заг. ред. В.М. Князева]. – К. : НАДУ, 2007. – 680 с.
6. Яремко Л.А. Глобалізований регіон та зовнішньоекономічна безпека України: теоретико-методологічний аспект : монографія / Л.А. Яремко. – Л. : Видавництво Львівської комерційної академії, 2007. – 524 с.
7. Борщевський В.В. Українсько-польське економічне співробітництво в умовах євроінтеграції : монографія / В.В. Борщевський. – Л. : Аверс, 2007. – 328 с.
8. Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” : затверджений Постановою Верховної Ради України від 16.04.1991 р. № 960-XII, зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. Закон України “Про місцеве самоврядування” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Закон України “Про транскордонне співробітництво” від 24.06.2004 р. № 1861 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
11. Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
12. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. № 1819 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guon.kiev.ua>.
13. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
14. Програма сприяння бізнесу та інвестиціям у Львівській області “На зустріч інвесторам” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ldp.lviv.ua>.

УДК 35.076

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ ЯК СУБ'ЄКТА ПРИРОДНОЇ МОНОПОЛІЇ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Бойко О.В.

Класичний приватний університет

Annotation

In the article theoretical and practical aspects of state regulation system of railway sphere of the Ukraine as innate monopoly structure are examined and the ways of its im-

provement in the conditions of economy transformation are substantiated.

Анотація

Розглянуто теоретико-прикладні аспекти системи державного регулювання підприємств залізничної галузі України як природ-

но-монопольної структури та обґрунтовано напрями її вдосконалення в умовах трансформаційної економіки.

Ключові слова

Залізничний транспорт, державне регулювання, природна монополія, реформування, реструктуризація, конкуренція, лібералізація, дерегулювання.

I. Вступ

Транспорт є ключовою ланкою соціально-економічної системи держави і належить до стратегічно важливих галузей національної економіки. Без його ефективної роботи неможливе подальше підвищення добробуту суспільства. Частка підприємств транспортно-дорожнього комплексу у внутрішньому валовому продукті становить 10%.

Найважливіша роль у забезпеченні перевізного процесу належить залізничному виду транспорту. Його діяльність визначає характер економічних зв'язків між виробниками та споживачами продукції, економічними регіонами України, а також з іншими країнами. Частка перевезень вантажів залізничним транспортом (без урахування трубопровідного транспорту) становить майже 88%, на ринку пасажирських перевезень – близько 50% (на відміну від країн ЄС, де частка залізниць становить 8%), а у галузі міжнародних перевезень – 40% [1]. Доставляючи товари та ресурси споживачам, цей вид транспорту є безпосереднім учасником загальнонаціонального виробничого процесу, від ефективності функціонування якого значною мірою залежить підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товарів (за рахунок зменшення транспортної складової у кінцевій ціні продукції – питома вага транспортних витрат коливається від 15 до 30%) та піднесення економіки країни в цілому. Стосовно соціальної значущості залізничного транспорту, яка має декілька площин, відзначимо те, що значна частина доходів від його діяльності належить державі.

На жаль, сьогодні техніко-економічні та експлуатаційні характеристики залізниць знижуються, насамперед, унаслідок порушення процесів простого та розширеного відтворення основних фондів. Останнім часом темпи оновлення основних виробничих фондів скоротилися майже в 10 разів, що призвело до критичного рівня їх зношеності – понад 65%, зокрема їх активної частини – 80–95%. Такий стан технічних засобів залізничного транспорту не тільки не забезпечує високої якості обслуговування споживачів, а й не відповідає сучасним вимогам його безпечної експлуатації, що знижує ефективність діяльності галузі та впливає на її конкурентоспроможність, і в результаті має негативні наслідки в макроекономічному масштабі. Вирішення цих проблем потребує застосування невідкладних заходів з боку

держави щодо їх усунення, перш за все, шляхом розроблення та реалізації такої державної транспортно-інвестиційної політики, яка б забезпечила стабільне функціонування та розвиток на інноваційній основі.

Слід зазначити, що внаслідок історичних особливостей становлення технологічно-відтворювального процесу, а також можливості досягнення значної економії витрат на одиницю продукції в умовах нарощування масштабів транспортного виробництва, залізничний транспорт належить до небагатьох “природних” державних монополій, діяльність яких потребує обов'язкового державного регулювання.

Незважаючи на певні позитивні зрушення у сфері державного регулювання залізничного транспорту, вони досі не забезпечили очікуваного результату. Це зумовлено тим, що у вітчизняній практиці ще недостатньо врахований прогресивний світовий досвід державного регулювання підприємств залізничної галузі. Проте інтерес вітчизняних науковців до проблем формування державної регуляторної політики щодо залізничного транспорту останніми роками посилювся, у зв'язку з проведенням широкомасштабних реформ у цій галузі в розвинутих країнах, яка до речі традиційно вважалась “регульованою”. Окремі аспекти державного регулювання залізничного транспорту як монополістичної структури знайшли відображення у працях українських науковців В.Д. Базилевича, Ю.С. Бараша, Г.Д. Ейтутіса, Н.М. Колесникової, М.В. Макаренка, Н.Б. Малахової, Т. Мукмінової, Є.М. Сича, Г.М. Філюка, Ю.М. Цветова та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – комплексний аналіз світового досвіду та вітчизняної практики застосування механізмів державного регулювання підприємств залізничної галузі та обґрунтування напрямів її вдосконалення в умовах трансформаційної економіки.

III. Результати

Як зазначалося вище, залізничний транспорт є провідною інфраструктурною галуззю економіки України, яка відноситься до природних монополій, що зумовлює об'єктивну доцільність її державного регулювання.

Взагалі у світовій практиці є широкий спектр можливих впливів держави на природні монополії. Однак, порівняно з українським законодавством у країнах зі зрілим ринковим господарством інституційно-правові системи регулювання діяльності природних монополій удосконалювалися протягом багатьох років. У цілому регулювання діяльності підприємств суспільного користування, до яких належить і залізнична галузь, у багатьох розвинутих країнах здійснюється в межах загальних заходів з економічної та

промислової політики держави. Цей вплив реалізується у двох формах: прямій і непрямої. Серед форм прямої участі виокремлюють: державну власність, участь держави у власності та фінансуванні частини інвестиційних проектів і програм економічного розвитку компаній. Формами непрямої участі визнаються: загальні – регулювання цін, обсягів випуску, регулювання у сфері науково-технічного прогресу, податкова політика; й специфічні – ліцензійна діяльність та інші види.

Однак, слід зауважити, що останнім часом у світовій практиці інтенсивність і масштаби державного регулювання галузей, що містять природно-монопольні сегменти, суттєво зменшилися. У зв'язку з цим, кожна країна знаходить своє власне рішення щодо вибору форм та методів регулювання, які визначаються складною конфігурацією історичних, економічних і політичних умов кожної конкретної країни на кожному часовому інтервалі. Проте, на сьогодні можна виділити три найзагальніші напрями державної регуляторної політики, а саме:

- розвиток елементів конкуренції у галузях діяльності природних монополій шляхом їх реформування чи реструктуризації;
- посилення державного впливу шляхом створення спеціальних повноважних органів регулювання їх діяльності;
- вдосконалення цінового і тарифного регулювання ринків, що перебувають у стані природної монополії.

Відповідні зміни відбуваються і у сфері державного регулювання на залізничному транспорті, незважаючи на суттєві відмінності у самих системах регулювання країн Європейського Союзу (ЄС), США, Японії та інших. з розвинутою ринковою економікою; ці системи трансформуються у напрямках лібералізації галузі (зокрема шляхом їх реформування або реструктуризації), розвитку конкуренції в потенційно конкурентоспроможному секторі з послабленням галузевого регулювання та одночасним посиленням контролю за дотриманням встановлених правил конкуренції.

Сьогодні саме цей метод розглядається як альтернативний прямому державному регулюванню і є одним зі способів зменшення втрат суспільства від монопольної влади. При цьому найскладнішим питанням є проблема визначення оптимальної гостроти конкуренції – повна відсутність конкуренції призводить до зловживань монопольною владою і неефективності транспортного виробництва, а надлишкова конкуренція знижує стимули до процесів інвестування у залізничну галузь, особливо в довгостроковій перспективі.

Слід зауважити, що в Україні створення оновленої системи державного регулюван-

ня та контролю за діяльністю у залізничній галузі теоретики та практики справедливо пов'язують із прийняттям Закону "Про природні монополії" [2]. Як відомо, цей Закон, прийнятий Верховною Радою України у квітні 2000 р., став першим цілісним актом загальнодержавного регулювання ринків з природними монополіями. У Законі подано вичерпний перелік регульованих сфер діяльності, з включенням послуг щодо транспортування вантажів і пасажирів різними видами транспорту. Адже, як показує світовий досвід, ці види перевізної діяльності можуть значно ефективніше функціонувати в умовах реальної конкуренції, і в цьому випадку економічні відносини між суб'єктами господарювання потенційно та реально конкурентних ринків виступають в якості об'єктів регулювання традиційного антимонopolного законодавства.

Сьогодні реструктуризація трактується, перш за все, як запровадження елементів економічної змагальності та створення галузевих передумов для розвитку конкурентних відносин; це передбачає формування комплексу організаційно-економічних заходів та відповідного нормативно-правового забезпечення, який включає:

- створення умов для ефективного функціонування залізничної галузі шляхом реструктуризації її майнового комплексу – відокремлення потенційно конкурентних сегментів від монопольних (експлуатаційних операцій від інфраструктури);
- реформування у виробничій чи організаційній структурі природних монополій з метою забезпечення високої ефективності як тарифного регулювання, так і оптимального оподаткування;
- вдосконалення системи управління суб'єктами природних монополій.

Очевидно, що реалізація цих заходів на залізничному транспорті буде супроводжуватися лібералізацією всієї системи управління галузі. Отже, від масштабів реструктуризації транспортно-залізничної галузі значною мірою залежать функції та методологія органів державного регулювання. Тому необхідним напрямом створення сучасної системи державного регулювання залізничного транспорту України стає проведення структурних реформ (реструктуризації) в галузі, які мають бути спрямовані на розвиток конкурентних відносин, що сприятиме більш ефективній її адаптації до ринкових умов господарювання, а також забезпечить реалізацію довгострокової стратегії розвитку.

Зважаючи на ключову роль залізничної галузі в народногосподарському комплексі країни, можна стверджувати, що державний вплив у цій сфері має обмежуватися певними рамками, які діють у двох площинах: з одного боку, регулювання залізничного транс-

порту як суб'єкта природної монополії на-самперед має забезпечити надійний захист інтересів споживачів транспортних послуг, виключення зловживань економічною владою суб'єктами господарювання на відповідному ринку тощо, а з іншого, – регулювання покликане створити ефективну основу для нормального функціонування та розширеного відтворення залізничного транспорту шляхом створення більш прийнятних умов для повного покриття економічно виправданих витрат підприємств з адекватним інвестуванням у розвиток галузі. В умовах соціальної спрямованості економічних перетворень цей підхід має стати одним з основних принципів у стратегії реструктуризації залізниць України.

Слід зазначити, що в багатьох розвинутих країнах залізничний транспорт ще в середині ХХ ст. втратив свій монопольний стан у зв'язку із загостренням конкуренції між різними видами транспорту на ринку транспортних послуг з перевезення, яка сприяла зниженню конкурентоспроможності залізниць та зумовила необхідність проведення реформ з метою адаптації залізничної галузі до функціонування в ринковому середовищі [3]. При цьому в різних країнах світу застосовуються різні моделі управління залізничним транспортом, а звідси – і відповідні методи державного регулювання. Про це свідчить міжнародна практика реформування залізничного транспорту, яка базується на двох основних концепціях-моделях: вертикальної інтеграції та вертикального розподілу [4].

Концепція вертикальної інтеграції застосовується у США, Канаді, Японії, окремих країнах Африки та Латинської Америки; передбачає створення компаній, які володіють або користуються на правах концесії територіально окресленою частиною інфраструктури разом із рухомим складом. На американському континенті зберігається думка про недоцільність відокремлення інфраструктури від експлуатації, оскільки саме так забезпечується стійкість технологічного процесу перевезень. Тобто кожна залізнична компанія володіє інфраструктурою, рухомим складом, окремими ремонтними підприємствами тощо і сама здійснює процеси перевезень завдяки праву вільного доступу до інфраструктури. Це обумовлює розвиток конкуренції на ринку залізничних перевезень.

Так, наприклад, залізничний транспорт США від початку свого існування побудований на принципах вертикальної інтеграції. У власності вертикально інтегрованих вантажних компаній перебуває 90% інфраструктури залізниць. Тисячі кілометрів колії вантажних залізниць використовуються для пропуску поїздів декількох компаній за відповідну плату. В Японії вантажна залізнична

компанія використовує інфраструктуру шести пасажирських залізничних компаній для пропуску вантажних поїздів. У зазначених країнах залізничні-власники інфраструктури надають за плату право користування нею іншим компаніям. Однак ця плата не перевищує витрат, які мали б компанії-орендатори інфраструктури, експлуатуючи власну інфраструктуру [5].

Отже, шляхом надання права користування власною інфраструктурою іншим залізничним компаніям (що є обов'язковим та закріплене на законодавчому рівні) в сфері експлуатації створюється конкурентне середовище. Таким чином, унаслідок розвитку конкурентних відносин у сучасній системі державного регулювання залізничного транспорту превалюють процеси лібералізації.

Концепція вертикального розподілу полягає у розмежуванні функцій утримання транспортної інфраструктури та здійснення перевезень, що є конкурентною складовою реформування. На засадах вертикального розподілу здійснюється реформування залізничного транспорту в країнах Європейського Союзу (ЄС) та Росії. Так, у країнах – членах ЄС, відповідно до директиви ЄС "Про розвиток залізниць в Європейському співтоваристві" № 91/440, однією з найважливіших вимог до національних залізничних систем була вимога щодо відокремлення інфраструктури від експлуатаційної діяльності та формування у сфері експлуатації конкурентного середовища, яку було реалізовано в різних схемах та моделях функціонування залізничного транспорту [6]. В цілому аналіз реформ, проведених у європейських країнах, показує, що максимального успіху було досягнуто там, де реструктуризація відбувалась на підйомі розвитку економіки країни і де були пройдені всі етапи, передбачені в директивах Євросоюзу. На жаль, країни, де реформування проводилось у стислі терміни приблизно 3–5 років, на сьогодні мають негативні результати, наприклад, Естонія. Отже, реформа залізничного транспорту в цих країнах орієнтована на вивід залізниць з-під жорсткого державного регулювання і спрямована на демонополізацію ринку залізничних перевезень [7].

Водночас у багатьох розвинутих країнах лібералізація окремих галузей з ознаками природної монополії, зокрема залізничної, зумовила появу системи незалежних органів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Наприклад, у США вона має два рівні: федеральний та штату. До речі на загальнодержавному рівні перший такий орган у країні – Комісія з транспорту і торгівлі між штатами (тепер Комісія з торгівлі між штатами) – виник ще у 1887 р. [8]. Під його юрисдикцію були передані всі залізниці. Організація роботи комісій формується на базі основоположного принци-

пу про її незалежність як від політичних факторів, так і від впливу учасників економічних процесів у регульованих галузях – компаній та споживачів, а фінансування діяльності здійснюється за рахунок бюджетних асигнувань.

Процеси лібералізації залізничної галузі в країнах Західної Європи також сприяли формуванню інституту незалежних органів регулювання діяльності суб'єктів господарювання, причому їх кількість постійно зростає. Так, у Великобританії, Франції та інших країнах уже сформовано комісії, що здійснюють регулювання в галузі залізничного транспорту.

Стосовно створення інституту незалежного регулювання в Україні, слід зазначити, що Законом “Про природні монополії”, рядом указів Президента, зокрема “Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій”, “Про основні засади конкурентної політики на 2002–2004 рр. та заходи щодо їх реалізації”, також було передбачено створення відповідного регулювального органу. У рамках чинного конституційного поля ним є національні комісії – центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, незалежні від відомчого впливу та інтересів. Комісії не відповідають за ефективність діяльності галузевих підприємств і ліквідуються у разі виникнення передумов для розвитку конкуренції на відповідному товарному ринку.

Однак, незважаючи на задекларовані цілі, в Україні до сьогодні це завдання у галузі транспорту залишається невирішеним і тривалий час є предметом гострих дискусій стосовно того, що може стати одним із чинників стимулювання впровадження прогресивних реформ. По-перше, суперечки виникають з приводу проблеми фінансування таких заходів, по-друге, постає потреба у забезпеченні реальної незалежності таких органів. У світовій практиці оптимальним способом фінансування діяльності незалежних комісій виступають ліцензійні збори. Такий спосіб фінансування має певні переваги перед бюджетними асигнуваннями, оскільки дає можливість компенсувати витрати регулювального органу за принципом “платить споживач”; при цьому інші верстви населення не несуть тягаря витрат на регулювання. Більше того, цей спосіб дає можливість уникнути політичної залежності від влади та суб'єктів господарювання, якщо плата за ліцензію буде стягуватися на окремий рахунок державного бюджету і використовуватися суто за призначенням, тобто для фінансування регуляторної діяльності.

Реструктуризація залізничного транспорту України здійснювалась на підставі основних положень директиви ЄС “Про розвиток залізниць в Європейському співтоваристві” № 91/440 [9; 10]. Крім цього, нещодавно По-

становою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 651-р схвалено Концепцію Державної програми реформування залізничного транспорту. До найважливіших завдань з реструктуризації залізничного транспорту щодо застосування положень директиви ЄС, слід віднести:

- розмежування функцій державного і господарського управління;
- вдосконалення чинної системи тарифів на перевезення вантажів з метою скорочення субсидування пасажирських перевезень за рахунок вантажних;
- формування режиму вільного і рівномірного доступу компаній-операторів з різними формами власності до інфраструктури залізничного транспорту (на основі системи ліцензування) тощо.

Основна роль у виконанні функцій державного регулювання діяльності підприємств у системі залізничного транспорту належить Міністерству транспорту та зв'язку України. Незаперечним монополістом у системі залізничного транспорту є Укрзалізниця. Цілком очевидно, що одночасно з функціями регулювання Мінтрансзв'язку виконує функції державного управління в галузі та функції корпоративного управління державними підприємствами. Укрзалізниця, яка виконує функції суб'єкта господарювання на відповідному ринку транспортних послуг, одночасно діє як підрозділ міністерства і виступає як орган управління та регулятор відносин між учасниками перевезень. Такий підхід неспроможний забезпечити об'єктивність у процесі регулювання, оскільки неможливо одночасно поєднати інтереси ринку, підприємств-монополістів та політичні інтереси влади, яка прагне в будь-який спосіб вирішувати гострі соціальні проблеми. Це сприяє також непрозорості відносин між Укрзалізницею та її контрагентами, створює умови для порушення об'єктивних економічних законів. Зокрема йдеться про питання ціноутворення та обліку витрат на послуги й роботи, застосування перехресного субсидування, нав'язування непотрібних споживачам послуг, зловживання на суміжних ринках тощо. Більше того, таке суміщення функцій у рамках однієї структури ускладнює застосування конкурентного законодавства. Все це дає підстави стверджувати, що чинна система державного регулювання в галузі залізничного транспорту є недостатньо ефективною, оскільки не спроможна забезпечити баланс інтересів природних монополістів, споживачів їхньої продукції та суспільства в цілому [1]. Саме тому виникає нагальна потреба у розмежуванні управлінських та регуляторних функцій, що також є одним із завдань реформування галузі шляхом її реструктуризації.

Узагальнення світового досвіду державного регулювання у сфері залізничного транспорту показало, що останніми роками у багатьох країнах Європи, зокрема Великобританії, країнах американського континенту, а також Японії спостерігається тенденція до зміни структури власності на залізничний транспорт – від державної до змішаної та приватної. Причиною зазначеного процесу є бажання урядів цих країн підвищити ефективність функціонування таких компаній в інтересах суспільства, скоротити витрати державного бюджету на їх утримання, обмежити сферу і масштаби державного втручання у їх функціонування.

Очевидно, що формування в Україні конкурентного середовища та активізація потенційно конкурентного сектора залізничної галузі також мають супроводжуватись еволюцією форм власності та подальшим розвитком продуктивних сил, що призводить до зростання можливостей залучення приватних інвестицій в оновлення рухомого складу, який на сьогодні є фізично зношеним та морально застарілим.

Однак, враховуючи певні політичні особливості як суспільства, так і Уряду та Парламенту України, а також рівень впливу залізничного транспорту на розвиток економічної системи, питання вибору тієї чи іншої форми власності поки що остаточно не вирішено. Серед учених і практиків немає єдиної думки відносно доцільності вибору тієї чи іншої моделі реформування на залізницях. Загальний підхід економістів та фахівців з управління залізничним транспортом передбачає, що держава зобов'язана контролювати залізницю незалежно від форми власності (для забезпечення безпеки руху поїздів; надання суспільству соціально необхідних послуг; збереження і розвитку залізничної мережі тощо) [12].

Тому на сучасному етапі розвитку суспільних відносин одним із першочергових завдань держави має стати створення сприятливого інвестиційного клімату для активізації залучення у цю сферу економіки всіх видів інвестиційних ресурсів. Світовою практикою передбачені різні варіанти залучення приватного капіталу та ініціативи у галузь, у тому числі й іноземного. Одним із варіантів є укладання з іноземним інвестором договору про спільну діяльність без створення юридичної особи. У цьому випадку передбачається суто технічне співробітництво, а передача прав на управління суб'єктом природної монополії – ні. Метою такого способу є технічна модернізація інфраструктурних мереж, упровадження енерго- та ресурсоощадного устаткування тощо. Основою співробітництва є також ліцензійні угоди, інжиніринг, інноваційна діяльність, промислове устаткування та інші. Головною пере-

вагою цього співробітництва є те, що країна зберігає контроль над об'єктами, що має неабияке значення для економічної безпеки. Така практика має місце в окремих галузях природних монополій у Франції, Данії, Німеччині, Швеції, Ірані та Мексиці. Можливим є також управління майном підприємства за рахунок його передачі у концесію на тривалий строк спільному підприємству, створеному за участю іноземного інвестора.

Підбиваючи підсумки проведеного аналізу вітчизняної практики державного регулювання залізничної галузі, слід зазначити, що з метою досягнення максимальної її результативності, перш за все, потрібно внести нові акценти у стратегію реформування залізничного транспорту (адже від цього залежать функції та методологія органів державного регулювання) відповідно до завдань, які ставить перед собою суспільство. У подальшому для її реалізації необхідно створити належне нормативно-правове поле, яке б забезпечило встановлення та підтримку стабільних "правил гри" в ринковому середовищі.

В цілому, враховуючи складність та багатоаспектність проблеми регулювання залізничної галузі в Україні, сьогодні необхідно, по-перше, звести до мінімуму політизованість підходів при прийнятті рішень, а по-друге, проводити послідовну державну транспортну політику на основі науково обґрунтованих підходів.

IV. Висновки

На основі аналізу досвіду зарубіжних країн та законодавчих актів ЄС було визначено, що основним заходом щодо створення ефективного механізму державного регулювання є розвиток конкурентного середовища на ринку послуг залізничного транспорту. З цією метою необхідно розмежувати в системі залізничного транспорту природно-монополійний і конкурентний сектори, тобто слід забезпечити розмежування функцій експлуатації залізниць і утримання інфраструктури, створення умов для відкритого доступу на справедливих умовах – спочатку для операторів вантажних перевезень, а потім і для пасажирських.

На сучасному етапі однією із суттєвих проблем державного регулювання галузі залізничного транспорту України є вибір ефективного варіанта реформування. Від масштабів реструктуризації транспортно-залізничної галузі значною мірою залежать функції та методологія органів державного регулювання. Також, відповідно до директив ЄС, необхідно розмежувати функції державного та господарського управління, які сьогодні в комплексі виконує Укрзалізниця. Основною проблемою залишається організація суб'єктів господарської діяльності та передача функцій господарського управління. Задля підвищення ефективності державного регу-

лювання на основі використання досвіду розвинутих країн доцільно створити інститут незалежного регулювання в Україні.

Література

1. Ейтутіс Г.Д. Теоретико-практичні основи реформування залізниць України : монографія / Г.Д. Ейтутіс. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2009. – 240 с.
2. Закон України "Про природні монополії" від 20.04.2000 р. № 1682-ІП.
3. Колесникова Н.М. Теорія адаптивно-гармонізаційного механізму ціноутворення на залізничному транспорті / Н.М. Колесникова. – К. : КУЕТТ, 2007. – 349 с.
4. Варианты неизбежных реформ // Железные дороги мира. – 2005. – № 9.
5. Данилова Т.Б. Юридические и практические аспекты применения КОТИФ в Украине / Т.Б. Данилова // Залізничний транспорт України. – 2003. – № 6. – С. 11–17.
6. Губский Б. Европейский выбор интеграционной политики Украины / Б. Губский // Экономика Украины. – 2003. – № 5. – С. 19–27.
7. Ейтутіс Г.Д. Основні моделі управління залізницями / Г.Д. Ейтутіс // Залізничний транспорт України. – 2007. – № 6.
8. Бутыркин А. Проблемы реформирования естественных монополий / А. Бутыркин // МЭ и МО. – 2003. – № 12. – С. 6.
9. Матвій І.Б. Європейське залізничне законодавство : в 2-х т. / І.Б. Матвій. – К. : НВП Поліграф сервіс, 2006. – Т. 1. – 296 с.
10. Матвій І.Б. Європейське залізничне законодавство : в 2-х т. / І.Б. Матвій. – К. : НВП Поліграф сервіс, 2007. – Т. 2. – 312 с.
11. Базидевич В.Д. Природні монополії / В.Д. Базидевич, Г.М. Філюк. – К. : Знання, 2006. – 367 с.
12. Особливості структурної реформи залізничного транспорту України / В.В. Корнієнко, В.В. Козак, Г.М. Легенький, А.Д. Лашко, О.М. Планько, Ю.С. Бараш // Залізничний транспорт України. – 2007. – № 5. – С. 3–9.

УДК 338.246.025

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ОПЕРАЦІЙ З ДАВАЛЬНИЦЬКОЮ СИРОВИНОЮ

Борисенко О.П.

кандидат економічних наук, доцент
Академія митної служби України

Annotation

In this article are investigated problems which predetermine the necessity of introduction and development of state regulation and control of operations, is with raw materials supplied.

Анотація

Досліджено проблеми, що зумовлюють необхідність застосування державного регулювання та контролю за операціями з давальницькою сировиною.

Ключові слова

Державний контроль, операції з давальницькою сировиною, імітаційне моделювання.

І. Вступ

Для міжнародної економіки характерними є активні зовнішньоекономічні відносини у зв'язку з тим, що функціонування суспільства на сучасному етапі його розвитку неможливе без взаємного обміну сировиною, товарами, послугами, технологіями, інформацією. Повною мірою це стосується України, яка як незалежна, економічно самостійна держава займає певне місце у світовій системі поділу праці, має вагомий експортний потенціал у багатьох галузях економіки

та сприятливі фактори для розвитку таких зовнішньоекономічних операцій, як переробка давальницької сировини.

Перехід на ринкові умови господарювання спонукає підприємства до пошуку нових джерел отримання прибутку, одним з яких стала співпраця вітчизняних виробників з іноземними фірмами щодо надання послуг з переробки давальницької сировини.

У спеціальній і науковій літературі досить широко розкриті питання організації та проведення контролю фінансово-господарської діяльності підприємств (М. Баринінова-Закірова, М. Білуха, Ю. Большакова, Ф. Бутинець, П. Германчук, І. Стефанік). Створено багато праць, присвячених розвитку й здійсненню митного контролю та оформленню у процесі зовнішньоекономічної діяльності. Серед них найвідоміші – дослідження таких учених, як К. Владимиров, В. Голомозий, О. Гребельник, В. Козик, Л. Панкова, практиків – В. Науменко, П. Пашко, В. Русков та ін. Проте майже відсутні праці, присвячені питанням організації та проведення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності митними орга-

нами. Крім того, недостатньо уваги приділяється питанням контролю за операціями згідно з давальницькими схемами, що дає можливість суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності знаходити й використовувати слабкі місця в законодавчій базі, а також порушувати деякі положення цих документів на шкоду фінансовим інтересам держави.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити проблемні питання при здійсненні зовнішньоекономічних операцій з давальницькою сировиною та формуванні альтернативних напрямів реалізації механізмів контролю в процесі розвитку зовнішньоекономічної діяльності.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- розглянути особливості операцій з давальницькою сировиною, основні проблеми, що виникають при їх здійсненні;
- визначити напрями вдосконалення механізмів контролю у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

III. Результати

Операції з давальницькою сировиною, або толінг, є різновидом зустрічної торгівлі, що передбачає постачання однією стороною сировини, напівфабрикатів, комплектувальних виробів для подальшої їх переробки та/або складання в країні торгового партнера й зворотне постачання готових виробів у країну первісного експорту.

На сучасному етапі економічного розвитку України толінгові операції посідають особливе місце. Відмітною рисою таких операцій є те, що іноземний замовник не несе великих витрат на придбання дорогого обладнання, організацію виробничого процесу, оформлення технічної та митної документації, а вітчизняний виконавець має можливість у достатньому обсязі завантажити свої виробничі потужності без закупівлі дорогої сировини й забезпечити додаткові робочі місця в регіоні. Послідовність дій при ввезенні давальницької сировини на переробку в Україну здійснюється за такою схемою (рис 1.).

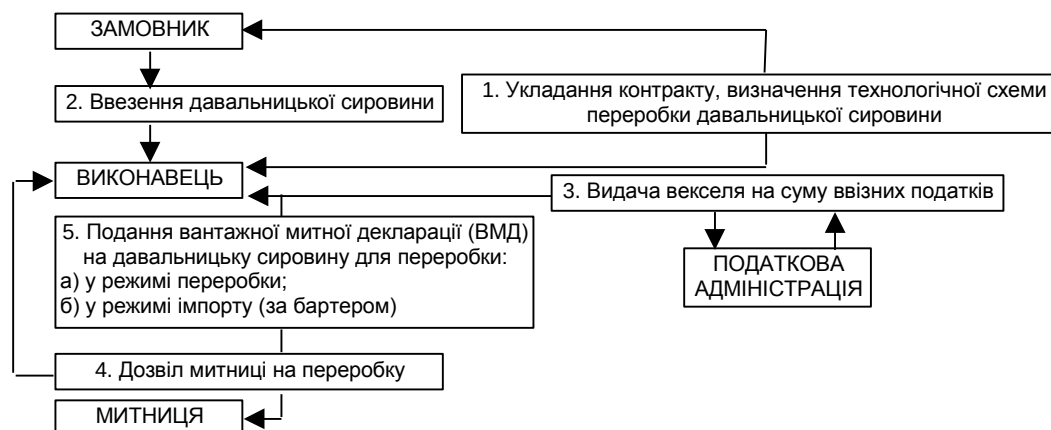


Рис. 1. Схема дій при ввезенні та митному оформленні в Україну давальницької сировини

Останніми роками основні партії давальницької сировини в Україну надходять з Німеччини, Австрії, Росії, Бельгії та Угорщини. Серед готової продукції, виробленої з давальницької сировини в Україні, домінують такі товари, як текстильні вироби та одяг, продукти неорганічної хімії, добрива, органічні хімічні сполуки, вироби з чорних металів, електричні машини та устаткування, папір, картон тощо.

Необхідно зазначити, що будь-яка зовнішньоекономічна операція потенційно може зашкодити економічній безпеці України. Враховуючи специфіку давальницьких операцій (тривалі терміни переробки сировини, складність процесів переробки, відсоткове співвідношення частини сировини у складі готової продукції тощо), такі операції за умови недостатнього фінансового контролю з боку держави становлять особливу загрозу економічним інтересам країни. Тому операції за давальницькою схемою потребують організації

своєчасного, ефективного та безперервного економічного контролю на кожній стадії переробки, починаючи з моменту завантаження й відправлення сировини від підприємства іноземного замовника до повернення готової продукції, виробленої з цієї сировини, назад на підприємство за кількісними, якісними та вартісними показниками.

На сьогодні можна визначити, з одного боку, надмірну законтрольованість таких операцій з боку держави, а з іншого – розпорошення інтересів контролерів та нескоординованість їх дій, що знижує ефективність державного контролю.

Незважаючи на досить велику кількість контрольних органів (рис. 2), слабким місцем контролю за такими операціями є те, що сам процес переробки, сировина та виготовлена з неї готова продукція не перебувають під державним фінансовим контролем після ввезення сировини в Україну аж

до моменту вивезення готової продукції з

митної території нашої держави.

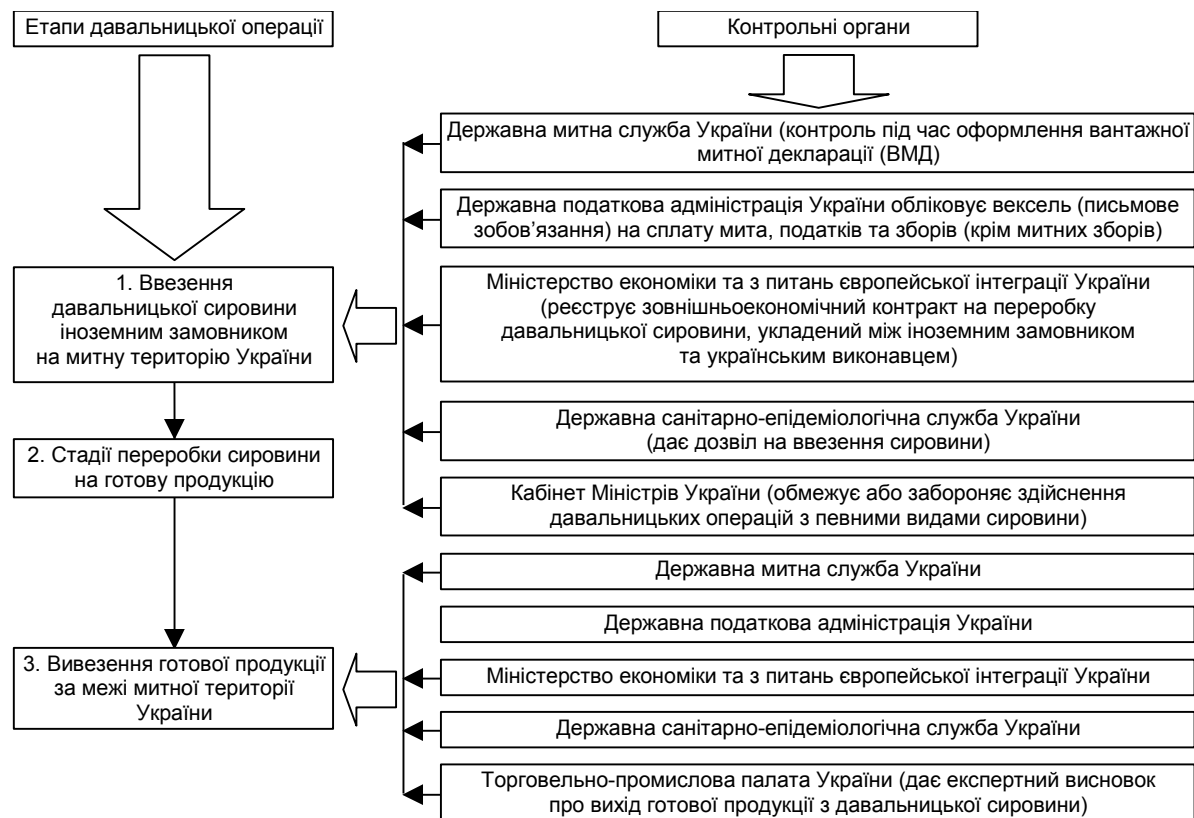


Рис. 2. Схема організації державного фінансового контролю за здійсненням операцій з давальницькою сировиною

Відсутність такого контролю створює певні передумови для того, щоб іноземний замовник, увізни партію сировини та перебуваючи поза контролем, мав усі шанси реалізувати виготовлену продукцію на митній території України, отримати дохід (при цьому не сплачуючи мито й необхідні податки, що стягуються під час імпорту аналогічних товарів), закупити нову партію (партії) такої ж сировини всередині країни, повторно отримати готову продукцію та безперешкодно вивезти її за межі України, або ж під виглядом готової продукції вивезти закуплену в Україні продукцію більш високої якості.

Одним із прикладів такого шахрайства є те, що під час здійснення операцій з давальницькою сировиною суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності на українських заводах здійснюється переробка цукру-сирцю тростинного, а готова продукція реалізується на внутрішньому ринку. Для виконання зовнішньоекономічного контракту як готова продукція вивозиться цукор, виготовлений із цукрових буряків урожаю поточного року.

Отже, в Україні залишається продукція нижчої якості, а за кордон вивозиться цукор найвищої якості, від чого страждає Державний бюджет України, національний товаровиробник та кожен споживач окремо.

У межах одного суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності сума збитку, що завдається Державному бюджету нашої країни, здається незначною, якщо ж узяти до уваги, що операції з давальницькою сировиною становлять близько 15% усіх зовнішньоекономічних операцій, що здійснюються в Україні, та врахувати, що на митну територію України щорічно ввозиться давальницької сировини на суму до 1 млрд грн, то суми недоплати до бюджету є досить суттєвими.

Головним заходом з вирішення цієї проблеми мають стати регулярні перевірки з боку митних органів, спрямовані на встановлення фактів наявності давальницької сировини та готової продукції, яка з неї виробляється і підлягає вивезенню за межі митної території України, на підприємствах, що здійснюють переробку, а також із застосуванням можливостей Центральної митної лабораторії здійснення їх експертного дослідження на предмет встановлення хімічного складу та коду товарів згідно з УКТЗЕД. Іншими словами, контролювати рух давальницької сировини необхідно на всіх стадіях її перетворення на готову продукцію на будь-якому підприємстві, акредитованому в тій чи іншій митниці. Саме це й має стати основним завданням митного аудиту операцій з давальницькою сировиною [4, с. 7–9].

Проблемними питаннями, що можуть виникати при операціях з давальницькою сировиною, є такі:

- велика різноманітність технологічних схем здійснення митного контролю та митного оформлення операцій з давальницькою сировиною;
- неузгодженість дій державних органів при здійсненні контролю за операціями з давальницькою сировиною, часте дублювання одного виду контролю іншим;
- значні часові та фінансові витрати на отримання дозволів держорганів, пов'язаних із здійсненням операцій з давальницькою сировиною, та недотримання термінів повернення готової продукції, виготовленої з давальницької сировини;
- законність та правильність укладення зовнішньоекономічного договору з переробки давальницької сировини;
- контроль етапів переробки давальницької сировини та відповідності виготовленої кількості продукції на кожній стадії переробки, заявленої у зовнішньоекономічному договорі;
- правильність визначення питомої ваги вартості давальницької сировини у вартості готової продукції;
- визначення митної вартості готової продукції, виготовленої з давальницької сировини, та правильність нарахування податків і митних платежів;
- правильність визначення коду товару згідно з його описом та ризик збігу коду готової продукції із заявленим кодом давальницької сировини;
- правильне визначення країни-виробника та країни подальшої реалізації;
- складність заповнення вантажної митної декларації, неоднозначне тлумачення декларантами та митними органами окремих положень нормативно-правових актів щодо операцій з давальницькою сировиною;
- відсутність єдиної методології застосування дозвільної системи до давальницької сировини;
- правильний розрахунок норми витрат давальницької сировини на одиницю готової продукції, контроль за залишками та відходами, а також використанням браку давальницької сировини.

Зважаючи на велику кількість проблемних моментів при здійсненні операцій з використанням давальницьких схем переробки нарізла необхідність систематизації та вдосконалення нормативно-правового й методичного забезпечення. Хоча в нормативних документах і визначається порядок оформлення та подання документів, необхідних для ввезення давальницької сировини на митну територію України та вивезення виробленої з неї готової продукції, але поза

увагою контрольних органів залишаються стадії переробки такої сировини. Це може стати однією з можливих загроз економічній стабільності країни та причиною значного погіршення позицій національного товаровиробника на внутрішньому ринку країни. Тому на особливу увагу заслуговує впровадження системного механізму державного контролю – митного аудиту операцій з використанням давальницьких схем переробки сировини.

Як зазначалося вище, у сучасних економічних умовах операції з давальницькою сировиною набувають усе більшого розмаху. Адже в умовах фінансової кризи виробник без витрачання власних коштів може запустити в роботу своє виробництво, забезпечуючи при цьому населення робочими місцями.

Іноземний замовник за таких операцій відчуває себе також досить комфортно: він не звертається до митних органів для здійснення митного оформлення давальницької сировини та готової продукції, для авалювання векселя до податкової адміністрації; не зазнає значних витрат на придбання дорогого та якісного обладнання; не займається підбором кадрів та не забезпечує організацію технологічного процесу. Адже українська робоча сила висококваліфікована порівняно із закордонною, дуже дешева – саме це визначається як причина того, чому іноземний замовник залучає нашого виробника до співробітництва.

І здавалося, що все добре, але з іншого боку: використовуючи давальницьку сировину, український виробник отримує лише мізерну плату за виконану роботу, яка дає можливість підприємству не стабільно функціонувати й процвітати, а лише триматися на плаву, щоб зовсім не припинити свою діяльність. Натомість, він сплачує податки, виплачує заробітну плату, а обладнання та устаткування зазнають постійного зношення, оскільки будь-які капітальні інвестиції з боку іноземного замовника – марні надії.

Це свідчить про те, що велика кількість підприємств не має достатньо коштів для виробництва необхідної продукції із власної сировини, а тому змушена звертатися до послуг іноземних партнерів.

Аналіз діяльності підприємств Полтавської та Чернігівської областей показав, що на сьогодні найбільшу частку підприємств цих областей, які використовують давальницькі схеми переробки сировини, становлять підприємства текстильної та легкої промисловості, зокрема швейні та взуттєві. У зв'язку з браком власних коштів для самостійного виробництва національні підприємства змушені розглядати надання послуг з переробки давальницької сировини як варіант з нівелювання негативного впливу кризових явищ або засіб виживання.

При цьому підприємство отримує лише плату за виконану роботу, а до державного бюджету перераховуються кошти за роботу інспектора та мізерні суми відрахувань до державних соціальних фондів. Тож діяльність підприємства прямо залежить від економічної позиції нерезидента та майже не приносить прибутків. Тобто фактично поки іноземна фірма має попит на свою продукцію і не має вигідніших схем виробництва, доти українське підприємство буде здійснювати свою діяльність. Тому з метою послаблення рівня зовнішньої залежності підприємству необхідно змінити свою стратегію діяльності, що можливе тільки за рахунок впровадження діяльності з виробництва та реалізації готової продукції на території України. І тут необхідна підтримка держави.

Як відомо, існує чотири форми розрахунків за надання послуг з переробки давальницької сировини: розрахунки грошовими коштами, сировиною, готовою продукцією та комбінована форма розрахунку. Найбільш поширеною формою розрахунків є грошова.

На основі імітаційного моделювання схем надання послуг з переробки давальницької сировини, де в ході аналізу використовувалися умовні значення, наближені до реальних, ми дійшли висновку про економічну доцільність отримання оплати за надані послуги готовою продукцією.

Недоліком використання такої моделі є трансформація оборотних коштів у готову продукцію, яку ще треба реалізувати. Тому з метою підвищення оборотності коштів та зменшення тривалості обігу коштів підприємству необхідно впроваджувати досконалу маркетингову політику.

Але і за такої стратегії діяльності підприємство залишається залежним від економічної позиції іноземної фірми.

Розглянувши ситуацію, при якій український виконавець виготовив таку ж саму за кількістю, якістю та вартістю партію товарів, але з власної сировини й реалізував її на ринках України, було виявлено, що вітчизняний виробник отримує прибуток у розмірі, який перевищує собівартість продукції, включаючи сировину (яка становить до 50% собівартості продукції), а держава, у свою чергу, збільшує надходження до бюджету.

Слабким місцем застосування такої моделі є відсутність власних оборотних коштів у підприємств та необхідність пошуку джерел фінансування.

З метою зменшення економічної залежності можливе використання схеми, за умовами якої підприємство отримує в якості оплати послуг сировину та грошові кошти. Головним компонентом, який визначає якість та ціну швейного виробу, є тканина. Отже, підприємству необхідно лише використовувати у виробництві імпорتنі тканини для

того, щоб досягнути якісних характеристик, рівних виробам, виготовлених на давальницьких умовах. Але зменшення економічного ефекту зумовлюється вищими ставками мита на деякі види тканини (20%), ніж на готову продукцію (12%), та високою часткою вартості тканини в собівартості готової продукції (72%). Така модель може дати позитивний економічний ефект за умови рівності ставок мита на тканину та готові вироби. Тому на державному рівні доцільно встановити контроль за дотриманням принципу ескалації, не допускаючи перевищення ставок податків на товари меншого рівня обробки над ставками податків на товари вищого рівня обробки.

Переваги використання схем виробництва з давальницької сировини є такими: по-перше, підприємство не залучає додаткові кошти для митного оформлення сировини; по-друге, за деякими схемами може отримуватись прибуток підприємством; по-третє, формуються додаткові надходження до державного бюджету і, по-четверте, ця модель може бути використана як перехідна стратегія з акумулювання обігових коштів для запуску власного виробництва.

Запропонована стратегія діяльності підприємства передбачає запровадження нового виду діяльності – реалізації продукції. Це, у свою чергу, передбачає використання об'єкта інтелектуальної власності, оскільки вищу вартість має брендова продукція. З-поміж усіх наявних схем використання об'єкта інтелектуальної власності для цієї моделі найбільш ефективним є використання франчайзингу. Підприємство купує франшизу – право на використання торговельної марки, і на законних підставах може здійснювати реалізацію продукції. Безперечно, підприємство у зв'язку з упровадженням такого виду діяльності зазнає таких витрат: 1) купівля франшизи; 2) облаштування торговельної точки; 3) збільшення штатної чисельності працівників та витрат на оплату праці; 4) сплата роялті від суми продажу.

Але ж, реалізуючи отриману в якості оплати послуг з переробки давальницької сировини або вироблену із власної сировини продукцію на ринках України, підприємство додатково заробляє кошти. А для цього необхідне державне регулювання механізмів впливу на стратегію і тактику національних виробників, яке полягатиме в оптимізації кількості підприємств, що використовують давальницькі схеми переробки та прагнуть перейти до самостійного виробництва, шляхом надання одноразової допомоги з боку держави для запуску власного виробництва та запровадження податкових канікул на 3–5 років для підприємств, які переходять від давальницьких схем переробки до самостійного виробництва. У свою чергу,

підприємствам доцільно проаналізувати всі можливості самостійного залучення тимчасово вільних коштів, наприклад, у власних робітників, забезпечивши при цьому належний рівень довіри працівників до адміністрації підприємства.

Застосування методів моделювання в аналітичному дослідженні діяльності підприємств з надання послуг з переробки давальницької сировини сприятиме розширенню вивчення спектра факторів, що впливають на діяльність суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, а отже, визначенню можливих додаткових резервів підвищення ефективності надання послуг.

IV. Висновки

Митні органи, здійснюючи свою основну функцію – захист економічних інтересів України, мають приділяти особливу увагу проблемним питанням, пов'язаним з митним оформленням давальницької сировини та готової продукції, виробленої з цієї давальницької сировини, щоб уникнути щонайменшої спроби суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності використовувати тіньові схеми переробки і створити умови найбільшого сприяння тим підприємствам, які використовують давальницькі схеми переробки та прагнуть перейти до самостійного виробництва. Крім того, державі необхідно підтримувати розвиток власного виробника. Без державної підтримки таким підприємствам важко підняти власне виробництво до рівня прибуткового.

Таким чином, операції з використанням давальницьких схем переробки сировини вимагають від держави, зокрема від Державної митної служби та інших контрольних органів, здійснення безперервного контролю за такою сировиною протягом усього часу її перебування на митній території України.

Література

1. Кондзелка М. Давальницька сировина в зовнішньоекономічній діяльності / М. Кондзелка, М. Войцеховський // Дебет-Кредит. – 2005. – № 12. – С. 30–35.
2. Максудов С. Учет переработки давальческого сырья во внешнеэкономической деятельности / С. Максудов // Вестник бухгалтера и аудитора Украины. – 2005. – № 13–14. – С. 10–11.
3. Письмаченко Л.М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л.М. Письмаченко. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 457 с.
4. Письмаченко Л.М. Фінансовий контроль за зовнішньоекономічними операціями з давальницькою сировиною у контексті фінансової безпеки держави / Л.М. Письмаченко, Т.С. Єдинак // Вісник АМСУ. – 2005. – № 3. – С. 7–12.

УДК 332.33:35

ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ботезат О.П.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Reasons of Public Administration are defined with using lands. It was reduced that using lands should stay by careful supervision of state and the land must stay an object of Public Administration.

Анотація

Визначено підстави державного управління щодо використання земель. Доведено, що використання земель обов'язково має залишатися під ретельним наглядом держави, а земля – об'єктом державного управління.

Ключові слова

Земельні ресурси, об'єкт державного управління, підстави державного управління.

I. Вступ

Основа природно-ресурсного комплексу України – потенціал земельних ресурсів (сільськогосподарських угідь), який становить близько 2/5 від сумарного природно-ресурсного потенціалу держави. В цілому

земельні ресурси є головною природною продуктивною силою у 20 з 24 областей України та АР Крим.

Земельні ресурси належать до категорії, яка охоплює певну сукупність природних, а також соціально-економічних об'єктів та їх властивостей. Завдяки своїм унікальним характеристикам земля є важливим засобом виробництва в багатьох галузях народного господарства. Для галузей промисловості земля є місцем розташування підприємств, базисом для розміщення споруд, а в сільському господарстві це і предмет праці, і засіб праці, і основний засіб виробництва. Для видобувної галузі земля є постачальником сировини. Все це й визначає надзвичайно важливе економічне значення земельних ресурсів.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити підстави державного управління земельними ресурсами і до-

вести доцільність обов'язкового державного контролю за процесами землекористування.

III. Результати

Однією з головних проблем XXI ст. є проблема забезпечення людства продуктами харчування, що завжди прямо або опосередковано пов'язана з використанням земельних ресурсів. Саме тому значення цього виду природних ресурсів як невід'ємної складової життєдіяльності людини буде постійно зростати (враховуючи поступове збільшення населення на планеті). Водночас без земель відповідної якості неможливе існування таких видів ресурсів, як лісові та рекреаційні, які, у свою чергу, тісно пов'язані з біотою, атмосферним повітрям, кліматом та умовами існування людини в цілому.

Землі сільськогосподарського призначення – первісне джерело будь-якого багатства суспільства, тим більше українського, адже Україна володіє одними з найкращих чорноземів у світі. В умовах економічної кризи значення ефективного використання земель непомірно зростає, оскільки йдеться про продовольчу безпеку держави, вирішення проблем життєзабезпечення громадян та ефективне використання земельних ресурсів задля задоволення потреб наступних поколінь. Тому питання використання земельних ресурсів доцільно віднести до одного з головних загальнодержавних стратегічних завдань, що стосуються як сьогодення, так і майбутнього.

В умовах ринкової економіки логічно виникає питання, чи повинна держава втручатися у процес використання природних ресурсів, або лише необхідно, щоб запрацювали закони, ринкові механізми. На користь втручання в процес природокористування в Україні свідчать дані [8]. Порівняно з іншими країнами, за існуючими оцінками, природно-ресурсний потенціал України в розрахунку на душу населення в 1,5–2 рази перевищує потенціал США, в 4 рази – Німеччини, в 12–15 разів – Японії. Незважаючи на це, існує реальна невідповідність між величезними можливостями країни та умовами, в яких проживає населення.

Економічна система при всій її самодостатності та автономності не може існувати у вакуумі, ізольовано від інших підсистем людського соціуму. Вона може ефективно функціонувати в межах відповідного соціального порядку та в умовах політичної стабільності при додержанні загальноприйнятих правил гри в усіх сферах суспільного життя, у тому числі і в економіці, що забезпечуються в основному державою. У таких сферах суспільного життя, як природокористування та охорона навколишнього природного середовища, також можна застосувати цей тезис, оскільки протягом XX ст. держава перебирала на себе велику кількість функцій та відповідальність за вирішення

найважливіших проблем, які були не під силу інститутам громадянського суспільства.

Погоджуючись з підставами, висунутими у праці Х.А. Пала "Аналіз державної політики", можна інтерпретувати їх щодо втручання держави у процес землекористування.

Перша підстава державного управління землекористуванням полягає в тому, що земля, як і інші природні ресурси, відповідно до ст. 13 Конституції України [1], є об'єктом права власності Українського народу, тобто є колективним благом. Колективне благо споживається колективно (наприклад, землі державної або комунальної власності) або не споживається взагалі. Не можна передати всі землі у приватну власність, оскільки завжди мають залишитися місця загального користування, відпочинку та ін. Кожен має право користуватися вигодами від колективного блага, і ніхто не може бути виключеним. Не можна заборонити доступ тим, хто волів би користуватись цим благом. Тим більше, що Конституція визначає: "Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону". Право власності на природні ресурси, виходячи з конституційних положень, передбачене в таких формах: право власності Українського народу (ст. 13), право державної власності на землю (ч. 1. ст. 13), право громадян і юридичних осіб (ст. 14), право власності територіальних громад на землю, природні ресурси (ч. 1 ст. 13 і ч. 1 ст. 142). Конституція України визнає право кожного на володіння, користування і розпорядження своєю власністю (ч. 1. ст. 41).

Держава особливо придатна для забезпечення колективним благом: вона може запровадити систему, що регулює колективне використання ресурсу (землі) – податки, збори, вільний доступ, штрафи, умови, правила.

Держава має управляти процесом землекористування, бо "ресурси загального користування (до них належить і частина земель), які не можуть стати предметом ринкового обміну, поступово руйнуються, оскільки промисловість, урядові органи, окремі особи використовують їх для звалищ і не несуть при цьому жодних витрат" [4, с. 20]

Друга підстава для державного управління природокористуванням – зовнішні ефекти. Щодо земельних ресурсів такі ефекти безпосередньо пов'язані із забрудненням, виснаженням, нецільовим використанням земель. Негативний вплив перелічених проблем відчувають мешканці територіальних громад, орендарі, а в кінцевому результаті органи державної влади та місцевого самоврядування, що не матимуть можливості в майбутньому одержувати прибуток від пошкоджених та нерационально використаних земель. Розвиваючи теорію "зовнішніх

ефектів”, англійський економіст А. Пігу запропонував стягувати податки із суб’єктів еколого-деструктивної діяльності, які повинні забезпечити вирівнювання приватнофірмових і суспільних витрат у процесі природокористування. За допомогою податку, який відшкодовує завдані збитки, виникає можливість інтегрувати в ринковий механізм елементи природокористування. В результаті управління в цій сфері набуває оптимальними відносинами характеру [3, с. 14]

Третя підстава державного управління – неспроможність ринку. Представники неокласицизму звертають увагу на обмеженість сфери впливу ринкових відносин. Вони говорять про існування “асиметрії” в економіці, коли одна її частина охоплена системою ринкових стимулів і функціонує добре, а інша – знаходиться за межами ринку й демонструє неефективність. Земельні ресурси державної та комунальної форм власності “надають послуги” людям поза ринковими відносинами, а відтак не проходять через ринок, тому останній не може забезпечити їх раціональне використання.

Суттєву проблему для ринку становлять невизначеність та короткозорість. Невизначеність у багатьох випадках породжується відсутністю знань про закони функціонування екологічних систем, що призводить до ігнорування важкопрогнозованих та віддалених наслідків у ринкових відносинах. Проблемою є й короткозорість ринку, його орієнтація на отримання швидких результатів, прибутку при недоврахуванні довгострокової шкоди та вигод.

Споживачі землі як природного ресурсу (йдеться про землі сільськогосподарського призначення) не можуть порівняти всіх претензій до земель, не володіють усією інформацією, зосереджуються на короткострокових кінцевих результатах (швидких прибутках від використання землі). Однак такі капіталовкладення, як захист та охорона земель, мають довготривалий характер і вимагають стратегічного планування. Держава може заохочувати підприємців до цього. Водночас уряд може допомогти ринкам, нав’язуючи мінімальні стандарти і захищаючи споживачів.

Четверта підстава – забезпечення порядку. Закони ринку вимагають дотримання контрактів і захисту прибутків. Державна монополія на силу та суверенну владу гарантує, що ці підвалини соціального й економічного порядку збережуться.

Держава покликана виражати та захищати сукупні інтереси всіх членів суспільства, а отже, являє собою інститут, що втілює спільну волю, спільний інтерес усіх його громадян. Окремо взяті індивідуальні, приватні цілі щодо використання природних ресурсів можуть як суперечити одна одній, так і не

збігатися із суспільними цілями. Приватний економічний інтерес, узятий сам по собі, не сприяє суспільній стабільності, для цього необхідний правовий порядок, що забезпечується державою, – порядок, у межах якого всі рівні [7, с. 57].

Традиційна підстава для державного управління – соціальна справедливість. Англійський філософ К. Поппер запропонував таке визначення поняття “справедливість”: “Справедливість полягає у рівному розподілі громадянських обов’язків і в рівності громадян перед законом. За умови, що самі закони щодо окремих осіб або груп населення неупереджені”. Відповідно до закону, кожен громадянин має рівні права щодо користування природними об’єктами права власності народу. У ст. 14 Конституції України зазначено, що право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Держава зобов’язана забезпечити всім без винятку громадянам країни рівні права, передбачені Конституцією та законами України.

Останньою підставою для державного управління землекористуванням є норма Конституції України про те, що “від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування”. Тобто лише вони мають легітимне право здійснювати діяльність щодо управління використанням земельних ресурсів у межах закону.

Специфіка навколишнього середовища в цілому та будь-яких природних ресурсів, зокрема земельних, як об’єкта управління вимагає комплексного і централізованого підходу, який не можна забезпечити без участі держави. Держава має можливість:

- законодавчо закріплювати форми власності на природні ресурси, їх межі та особливості використання;
- планувати та прогнозувати використання ресурсів;
- заохочувати або стримувати освоєння ресурсів;
- визначати форми регуляторного впливу на процес природокористування;
- створювати спеціальні органи для контролю та нагляду, які мають відповідні функції;
- створювати умови для ефективного природокористування;
- охороняти та зберігати природні ресурси;
- формувати у населення підходи щодо ощадливого, раціонального природокористування.

Перетворення у сфері земельних відносин у роки незалежності в Україні набули масштабних соціально-економічних наслідків:

- проведено роздержавлення земель;

- здійснено грошове оцінювання земель сільськогосподарського призначення;
- запроваджено платність землекористування;
- відбувається ринковий обіг земель (купівля-продаж, оренда, дарування, міна, спадкування, застава);
- в основному створено ринкове земельне законодавство;
- ліквідовано соціалістичну державну структуру товарного сільськогосподарського виробництва.

Досягнуто найголовнішу мету земельної реформи, проголошену Верховною Радою України у 1992 р., – ліквідовано монополію держави на землю. Але, як зазначає А. Третяк, ситуація в земельних відносинах і землекористуванні складна і вимагає невідкладного поліпшення [6]. Найгострішими проблемами є:

- незавершеність економічних та правових відносин власності;
- недосконалість державного управління земельними ресурсами та землекористуванням, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, особливо земель сільськогосподарського призначення;
- відсутність розвитку автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, спрямованого на вирішення гарантій прав на землю, перерозподілу земель, землеустрою, диференційованого й повного оподаткування.

Окрім цього:

- не вживаються необхідні заходи щодо регуляторної політики раціонального та ефективного використання земель;
- не запроваджені механізми їх економічного стимулювання;
- досить повільно проводяться роботи щодо правового формування раціонального землекористування;
- відсутнє перспективне прогнозування розвитку земельних відносин;
- не визначена оптимальна модель сільськогосподарського землекористування;
- низька ефективність використання земель у сільському господарстві через невизначеність земельних відносин;
- не введено в економічний оборот земельний капітал.

За роки земельної реформи недостатня ефективність землекористування з численними екологічними втратами посилилася внаслідок проявів безгосподарності і соціального спустошення територій. Однією з ознак цього процесу є щорічне зменшення посівних площ, яке набуло стихійного характеру, через економічну неспроможність значної частини товаровиробників і неадек-

ватну земельну політику. Особливі втрати нанесені меліорованим землям і ґрунтовій родючості. Надзвичайно великі негативні наслідки, що маємо в економіці країни і землекористуванні, спричинені екстенсивним характером господарювання на землі при вкрай низькому рівні застосування добрив та інших сучасних засобів інтенсифікації.

Вирішуючи проблемні питання, що накопичились у сфері землекористування, раціональне управління має демонструвати свою повагу до тих, ким управляє, як до носіїв корисних інтересів та бажань. У цьому випадку такими носіями виступають власники та користувачі землі, які, реалізуючи власні інтереси, мають можливість впливати на себе, один на одного в межах, визначених чинним законодавством.

IV. Висновки

Держава має певні важелі для управління у сфері землекористування. Напевне, майбутнє за розумним поєднанням, балансом державного та ринкового підходів залежно від екологічної ситуації, особливостей економіки, частки земель державної та комунальної власності у загальному земельному фонді.

Отже, враховуючи соціальні, економічні, екологічні особливості земельних ресурсів, їх стратегічну важливість для держави, використання земель обов'язково має залишатися під ретельним наглядом держави, а земля – об'єктом державного управління.

Література

1. Екологічне законодавство України. – Х. : Одиссей, 2002. – 928 с.
2. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О.Я. Лазор ; [передмова і заг. наук. ред. проф. М.Д. Лесечка]. – Л. : Ліга-Прес, 2003. – 542 с.
3. Мордвінов О.Г. Управління аграрним природокористуванням в умовах ринкової трансформації : монографія / О.Г. Мордвінов. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 344 с.
4. Низ А. Экономика и окружающая среда : пер. с англ. / А. Низ. – М. : Экономика, 1981. – 182 с.
5. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал ; [пер з англ. І. Дзюба]. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
6. Третяк А. Стан та шляхи розвитку земельних відносин і системи землекористування в аграрному комплексі України / А. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 6. – С. 4–14.
7. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – М. : Экономика, 2002. – 636 с.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.NRDB.co.uk.

УДК 351.751

РЕФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ: ПОЛІТИЧНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ АСПЕКТИ

Бухтатий О.Є.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article the issue of interdependency between the state of information sphere development and the efficiency of the governance, including the success of the administrative and territorial reform implementation is investigated.

Анотація

Досліджено питання взаємозалежності між станом розвитку інформаційної сфери та ефективності моделі державного управління, у тому числі успішністю здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Ключові слова

Інформаційна сфера, адміністративно-територіальна реформа, цифрове мовлення.

I. Вступ

На сучасному етапі суспільного розвитку швидкість розроблення та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій суттєво змінює структуру суспільних відносин і вимагає відповідного переосмислення значення інформаційної сфери в процесі становлення суспільства нового типу, що, в свою чергу, потребує ретельного дослідження цілого комплексу питань щодо закономірностей, особливостей, тенденцій та основних чинників розвитку сучасного державного управління.

Зокрема це стосується проблематики реформування вітчизняної інформаційної сфери в аспектах трансформації системи державного управління, спрямованої на становлення інформаційного суспільства в Україні. Це є одним з основних стримувальних механізмів інтеграції України в європейське співтовариство. Водночас досвід розвинутих країн показує, що вирішення складних соціально-економічних завдань у демократичних державах в умовах неефективної системи державної влади є практично неможливим. Гірким наочним прикладом цієї тези стала неспроможність органів державної влади адекватно реагувати на виклики світової фінансової кризи 2008 р. Причому, на відміну від фінансової кризи 1998 р, подолання її наслідків ускладнюватиметься очевидною інформаційною відсталістю України, що в умовах глобалізаційних процесів може мати фатальні наслідки для держави.

Аналіз досліджень і публікацій показує, що ще у 1970 р. американські дослідники П. Тиченор (P. Tychenor), Г. Донохью (G. Donohue) і К. Олієн (K. Olien) висловили гіпотезу “виникнення розриву у знаннях”, згідно з якою “під час збільшення притоку масової інформації у соціальну систему групи населення з вищим соціально-економічним статусом, як правило, отримують цю інформацію раніше, ніж групи з нижчим статусом, а отже, розрив між ними спрямовується швидше до збільшення, ніж зменшення” [цит. за: 2, с. 59].

У свою чергу, Д. Белл (D. Bell) головне значення пророкував не “м’язовій” силі та енергії, а інформації, єдиним критерієм корисності якої є знання – результат, досягнутий сумарними показниками розумових здібностей людини та можливістю доступу до інформації [1, с. 172–173].

Оригінальну ідею щодо модифікації інформаційно-просторово-часової парадигми стійкого розвитку України запропонував С. Сонько.

Проблематику розвитку глобального інформаційного простору досліджували вітчизняні науковці О. Гриценко, В. Здоровега, В. Іванов, Б. Потятник, Г. Почепцов, І. Слісаренко, В. Шкляр. Питання оптимізації адміністративного управління в аспекті впровадження адміністративно-територіальної реформи вивчали В. Симоненко, А. Ткачук та ін.

Водночас у вітчизняному науковому світі ще не склалася єдина думка щодо оптимального варіанта здійснення, визначення строків та критеріїв ефективності реформування вітчизняної інформаційної сфери, яка завжди визначалась як важлива, але ніколи не вважалась визначальним фактором суспільного розвитку.

Також слід виділити невирішені раніше питання дослідження взаємозалежності між станом розвитку інформаційної сфери та ефективністю моделі державного управління, зокрема успішністю здійснення адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, це стосується проблематики забезпечення доступу громадян до масової інформації, впровадження цифрового ефірного мовлення, доступу до Інтернету, створення системи суспільного телерадіомовлення, реформування державних і комунальних засобів масової інформації тощо.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити основні політичні та адміністративні аспекти реформування інформаційної сфери України, зокрема визначення причинно-наслідкових зв'язків із проблематикою здійснення адміністративно-територіальної реформи.

III. Результати

На сучасному етапі суспільного розвитку підвищення якості адміністративного управління є неможливим без переосмислення ролі інформаційної складової, яка вимагає здійснення реформування інформаційної сфери України.

Очевидно, що для будь-якого сучасного суспільства, яке знаходиться в умовах кардинальних змін засобів виробництва, світогляду, міждержавних, культурних та суспільних відносин, визначальним чинником стає саме можливість вільного доступу до інформації [7] – тобто рівень розвитку національної інформаційної сфери, який все більше впливає на економіку, ефективність адміністративного управління, національну безпеку тощо. Невідворотність процесу глобалізації, що супроводжує цей етап, докорінно змінює не лише традиційні суспільні устрої, а й знищує міждержавні кордони, нівелює основні функції держави щодо контролю за інформацією, зокрема і над засобами її масового поширення. Так, сьогодні фізичні кордони між державами зникають, натомість з'являються інформаційні: чим вони є ширшими і більш технологічно розвинутими, то, відповідно, і “віртуальна” площа країни є більшою.

За великим рахунком саме обсяг потоків інформації, який у певний момент досяг певної граничної межі, зруйнував кордони європейських держав і став каталізатором об'єднавчого процесу сучасного європейського співтовариства. Економічне підґрунтя, покладене в основу утворення Європейської економічної спільноти в середині XX ст., згодом отримало інформаційну складову. Такі дії є об'єктивним фактором, тісно пов'язаним з розвитком технологій, знань про функціонування сучасних держав, а також природним бажанням громадян отримувати від державних органів послуги найвищої якості.

Адміністративно-територіальний устрій будь-якої держави виявився тісно пов'язаним з межами вітчизняної інформаційної сфери. Зокрема, поняття “електронне урядування”, “електронна демократія” увійшли у щоденний вжиток і стали своєрідними критеріями демократичності й ефективності державного управління. За останнє десятиріччя територіально-адміністративні реформи були проведені в Польщі, Латвії тощо. І можна з високою долею ймовірності припустити, що це стало вагомим аргументом для прийняття цих країн до ЄС, тоді як перспек-

тиви України стати членом співтовариства залишаються надзвичайно примарними. Без проведення адміністративно-територіальної реформи з урахуванням інформаційної складової рух країни в цьому напрямку є безперспективним, а вихід із економічної кризи буде супроводжуватись суттєвими ресурсними втратами. Зокрема, це стосується інформаційної сфери, адже, відповідно до угоди Міжнародного союзу електрозв'язку (Женева-2006), членом якого є Україна, до 2015 р. має бути припинено трансляцію аналогового сигналу з одночасним переходом на цифрове мовлення. Це має стати пріоритетом для держави, оскільки в іншому випадку – втрачається значна частина радіочастотного ресурсу, що суттєво вплине на розвиток інформаційно-комунікативної галузі, реформування економіки та національну безпеку.

Стосовно фактора національної безпеки, то слід зазначити, що об'єктивно розпад Радянського Союзу і здобуття Україною незалежності призвели до створення власної нової системи органів державної влади та її організаційних структур. Але здійснювалося це, як і в соціалістичний період, без серйозних наукових обґрунтувань, а тому можна констатувати, що наука і громадськість до вирішення цієї проблеми практично не долучалися, хоча недосконалість сучасного територіального поділу є очевидною, як і той факт, що основна суть будь-якої адміністративної реформи має полягати саме у підвищенні ефективності системи публічного управління в державі.

Новітня історія України зафіксувала офіційною точкою відліку початку адміністративної реформи в Україні – 7 липня 1997 р. Того дня Указом Президента України було створено Державну комісію з проведення адміністративної реформи. Рівно через рік, у липні 1998 р., було затверджено Концепцію адміністративної реформи. Головною особливістю цього та інших прийнятих на найвищому рівні рішень про проведення адміністративної реформи були передусім їх декларативність, неконкретність і необґрунтованість.

Сьогодні без перебільшення можна сказати, що у справі адміністративного реформування Україна не вийшла навіть на нульовий рівень. Зокрема, так і не було дано жодного логічного пояснення та обґрунтування варіантів його проведення. Водночас слід згадати, що кордони територій областей, міст та районів у радянській тоталітарній державі, зокрема і в Україні, визначалися на підставі розрахунку швидкості військової мобілізації та чисельності партійних організацій комуністичної партії. Тож за роки незалежності України ця система не змогла пристосуватися до умов ринкової економіки

і вже призвела до глобальних втрат, передбачити які неможливо, а усунути потрібно якомога швидше. Зокрема, це стосується втрати довіри до системи державного управління, падіння міжнародного авторитету держави, погіршення інвестиційного клімату тощо.

В аспекті порушеної проблематики слід звернути увагу на наукові розробки та дослідження не тільки у сфері державного управління, а й в галузі економічної географії, на основі якої було успішно реформовано ряд європейських країн. Зокрема, окремої уваги заслуговує "теорія центральних місць", розроблена ще у 1930-х рр. німецьким ученим В. Кристаллером (W. Christaller) [7]. Відповідно до цієї теорії існує оптимальна каркасно-мережева структура населених пунктів, яка забезпечує оптимальний доступ населення до сфери послуг й ефективне управління територіями.

Адміністративний устрій характеризується певною ієрархією, кількість рівнів якої є пропорційною соціально-економічному розвитку території. Слід зазначити, що система центральних місць (так звана "сітка Кристаллера") має форму бджолиних щільників (суміжних шестикутників), у межах яких налагоджені оптимальні торговельно-економічні та транспортні зв'язки. При цьому забезпечується оптимальна конфігурація ринкових зон, а територія обслуговується мінімальною кількістю центральних місць, у яких розташовуються адміністрації органів влади. Враховуючи те, що виробничі зв'язки між різними галузями все більше набувають форми інформаційних, а самі галузі поступово втрачають залежність від ресурсного наповнення території, центри сучасних економічних районів в умовах глобалізованої економіки мають виділятися не за координатами сполучення галузей у головних осередках, а за значущістю цих осередків, тобто прослідковується тенденція до справдження головного змісту теорії центральних місць.

Цей висновок є похідним від викладеної динаміки суспільного розвитку, яка вже давно вийшла за межі своїх регіональних еко-топів й активно завойовує глобальний простір. Змінюється генеральний напрям процесу територіальної організації господарства, оскільки цей процес починається не з мікрорівня і притаманних йому матеріально-енерго-речовинних компонентів (родовища корисних копалин, палива та ін.), як раніше, а з макрорівня (середньо- та високорозвинута країна, регіон світу) з подальшим залученням до виробництва інформаційних властивостей географічного простору – екологічності, ергономічності тощо.

Отже, враховуючи той факт, що сучасний інформаційний вплив переструктурує географічний простір у напрямі більшої криста-

лізації окремих його осередків, логічно зробити висновок, що інформатизація сприяє ущільненню географічного простору [6]. Очевидно, що врахування наслідків, викликаних таким ущільненням простору та часу, вимагає визначення тих потреб, які формуються в інформаційному суспільстві XXI ст., з урахуванням наслідків світової економічної кризи 2008 р., шляхів їх ліквідації та задоволення суспільних потреб.

Тобто простежується наявність прямого зв'язку між проведенням адміністративної, територіальної реформи та реформи інформаційної сфери України. Зокрема, цікавим аргументом щодо необхідності поєднання новітніх інформаційно-комунікативних технологій із новою структурою адміністративних районів територій є особливості технології впровадження цифрового ефірного мовлення.

Враховуючи особливості розповсюдження цього типу сигналу, зазначимо, що, відповідно до розрахунків головного розробника державної програми Міністерства транспорту та зв'язку, територія України поділяється на 81 "шестикутник" – зони синхронного цифрового мовлення (див. рис.). У цих "шестикутниках" буде здійснюватись не тільки прийом високоякісного телевізійного сигналу, а й забезпечено доступ до Інтернету як зі стаціонарних, так і з мобільних телекомунікаційних пристроїв.

Зазначимо, що основна перевага цифрового телебачення на сьогодні полягає не в тому, що порівняно з аналоговим сигналом якість зображення стає кращою (суб'єктивне сприйняття кольорового сигналу у системі PAL і цифрового телесигналу зі швидкістю 5 Мбіт/с для глядача практично однакове). Головна перевага полягає у суттєвій пропускній здатності транспортного середовища (спутникові лінії, кабельна мережа, ефірна радіолінія і т. д.), а отже, можна транслювати суттєво більше телеканалів та приймати їх однаково добре навіть у рухомих транспортних засобах. З іншого боку, ефірне цифрове телебачення запроваджує початок ери інтерактивності (зворотного зв'язку з аудиторією), яка передбачає реалізацію основних принципів "електронної демократії", а також впровадження нових форм освітніх програм, вихід на новий, якісно інший рівень торговельної інфраструктури – так званої телевізійної та Інтернет-торгівлі.

Зазначені фактори мають суттєвий вплив на зміну системи виробництва та реалізації продукції, відповідно до якої, відбудеться корегування ринків праці, вдосконалиться процедура надання адміністративних послуг, що, у свою чергу, приведе до трансформації усталеного адміністративно-територіального устрою.

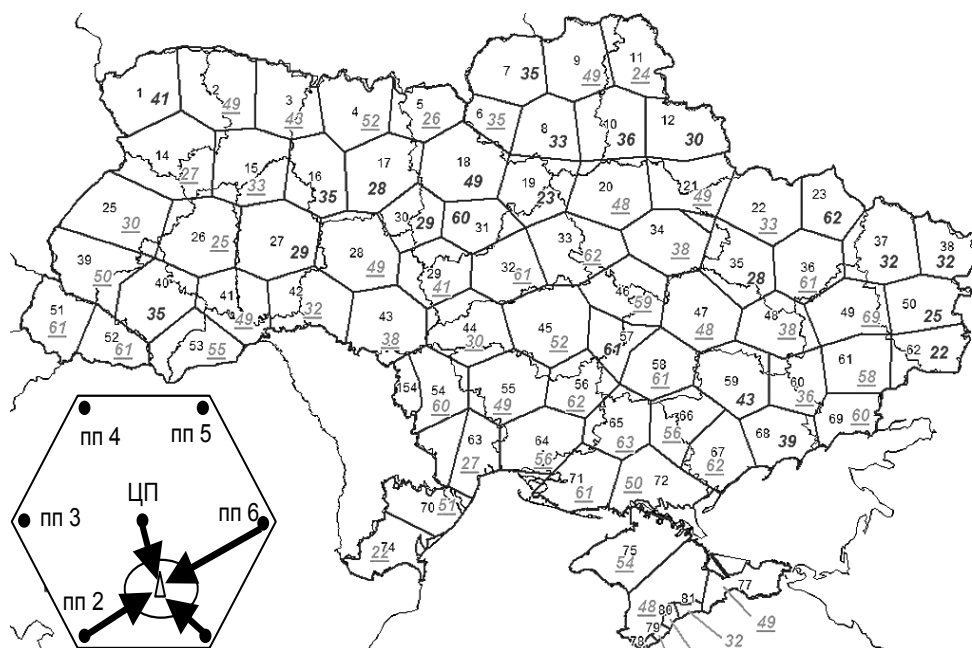


Рис. Розподіл території України на зони синхронного цифрового мовлення

Створюючи свою теорію, В. Кристаллер сформував правила побудови геометричної структури системи розселення. Серед постулатів цієї теорії наявні такі два ідеалізовані припущення: простір ізотропний і розподіл ресурсів однорідний. Цілком очевидно, що з погляду природних та енергетичних ресурсів таке буває далеко не завжди, але з погляду розподілу та доступу до інформаційних ресурсів, які несуть у собі новітні технології, ця теорія є цілком слушною. Тож її можна розглядати як теорію, що створює ідеальний еталон системи розселення, з яким потрібно порівнювати наявні системи з метою їх вдосконалення.

Відхилення від правильної побудови "цифрових шестикутників" пояснюється рельєфом місцевості. З іншого боку, ця модель відповідає принципу "мінімального споживання енергії", сформульованого російським академіком М. Моїсеєвим. Цей принцип стверджує, що якщо у природі можливі декілька типів упорядкування, то реалізується саме той, який потребує мінімальних затрат енергії [2]. У зв'язку з цим зазначена структура відповідає принципу цього функціонала. Слід відзначити в позитивному плані екологічний аспект у системі цифрового ефірного мовлення, адже розповсюдження цифрового сигналу здійснюватиметься малопотужними передавачами (1000 Вт), шкідливий вплив яких на людський організм порівняно з наявним передавальним обладнанням є мінімізованим.

З іншого боку, спрощення доступу до Інтернету суттєво вплине на розвиток усієї галузі засобів масової інформації, зокрема громадських мас-медіа. По-перше, можли-

вість кодування сигналу створює сприятливі умови для вирішення проблеми фінансування системи суспільного телерадіомовлення. По-друге, ліквідується дефіцит частотного ресурсу і з'являється реальна можливість радіочастотного забезпечення суспільного телерадіомовлення. В політичному аспекті ця проблема є ровесницею проблеми адміністративно-територіального реформування, оскільки після прийняття у 1997 р. Закону України "Про створення системи суспільного телебачення і радіомовлення в Україні" в цьому напрямі не було зроблено жодного реального кроку. Водночас цей вид мовлення є необхідною умовою подальшої демократизації українського суспільства.

Інший аспект полягає у важливості дотримання Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи "Про заходи щодо сприяння плюралізму в ЗМІ" № R (99) 1 [5]. На сьогодні практично в кожному адміністративному центрі України функціонують засоби масової інформації комунальної форми власності. Зокрема, це стосується друкованих видань, тиражі яких на місцевому рівні значно перевищують сукупні тиражі загальнонаціональних газет. Водночас особливості функціонування цих видань, зокрема наявна система фінансових субсидій з місцевих бюджетів, які є підконтрольними керівникам місцевих органів влади, унеможливають виконання ними функції преси в демократичному суспільстві. Практично всі ці мас-медіа перебувають під безпосереднім негласним контролем керівників місцевих органів влади і, фактично, справляють монопольний вплив на формування громадської думки. Реформування цього архаїзму, навіть за

умови ефективної державної підтримки, неодмінно призведе до суттєвого скорочення кількості цих комунальних друкованих видань. Водночас комплексне поєднання реформування з проведенням адміністративно-територіальної реформи мінімізує потенційні негативні наслідки.

IV. Висновки

Слід зазначити, що ефективність сучасної державної політики значною мірою залежить від синхронізації проведення адміністративно-територіальної реформи та реформування інформаційної сфери, в потенціалі якої сконцентровано не лише джерела інформації та пріоритетні інформаційно-комунікаційні технології майбутнього, а й закладено основу для подальшої демократизації суспільства та його інтеграції в європейське співтовариство.

Література

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл ; [пер. с англ. В.Л. Иноземцева]. – М. : Academia, 1999. – 956 с.
2. Брайант Д. Основы воздействия СМИ / Д. Брайант, С. Томпсон ; [пер. с англ.

В.В. Кулебы и Я.А. Лебеденка]. – М. : Вильямс, 2004. – 432 с.

3. Моисеев Н.Н. Алгоритмы развития / Н.Н. Моисеев. – М. : Наука, 1987. – 304 с.
4. Симоненко В. Адміністративна реформа – рух по колу колективної безвідповідальності / В. Симоненко // Дзеркало тижня. – 2002. – № 5 (380) – С. 16.
5. Стандарти Ради Європи у сфері медіа. – К. : IREX Y-Media, 2005. – 86 с.
6. Сонько С.П. Теоретичні основи формування просторових соціоприродних систем у контексті концепції стійкого розвитку України 2006 року : автореф. дис. ... д-ра геогр. Наук : 11.00.02 / С.П. Сонько ; Одес. нац. ун-т ім. І.І. Мечникова. – О., 2006. – 44 с.
7. Хаггет П. География: синтез современных знаний / П. Хаггет. – М. : Прогресс, 1979. – 684 с.
8. Шкаратан О.И. Новый средний класс и информационные работники на российском рынке труда / О.И. Шкаратан, С.А. Инясевский, Т.С. Любимова // Общественные науки и современность. – 2008. – № 1. – С. 5–27.

УДК 655.59

ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ В ГАЛУЗІ ВИДАВНИЧОЇ СПРАВИ

Герасимова О.А.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article there is a research about the condition and efficiency of the procedure of government orders for the publishing products. This article gives the proposals of reformation ways of the present system of government orders for the publishing products with the purpose of offer of the effective expense of public finance and satisfaction of spiritual and educational problems of Ukrainian society.

Анотація

Досліджено стан та ефективність процедури державного замовлення на видавничу продукцію. Запропоновано шляхи реформування системи державного замовлення у видавничій галузі з метою ефективного витрачання коштів державного бюджету та вирішення духовних і освітніх проблем українського суспільства.

Ключові слова

Державне замовлення, державні закупівлі, видавнича справа.

I. Вступ

Однією з найголовніших функцій держави є ефективне витрачання коштів, отрима-

них від сплати податків та інших обов'язкових платежів. Держава відповідальна перед громадянами за використання зазначених коштів. Поряд зі значними видатками на соціальні виплати держава є надзвичайно важливим учасником економічних відносин, оскільки закуповує товари, роботи та послуги, а отже, процедури державних закупівель мають забезпечувати закупівлю товарів та послуг високої якості за конкурентними цінами. Українська система держзакупівель є недосконалою та не відповідає міжнародним стандартам. За оцінками Світового банку, у 2007 р. обсяг контрактів у системі держзакупівель становив близько 120 млрд грн, що дорівнює 20% ВВП країни, при цьому втрати через неконкурентні закупівлі сягають 20% від вартості закупівлі [6]. В умовах фінансової кризи питання ефективності витрачання коштів державного бюджету набуває особливої актуальності. На нашу думку, реформування державного замовлення є невідкладною потребою сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблеми функціонування сис-

теми державного замовлення в контексті державного регулювання економіки досліджувались у працях таких українських учених, як: Л.І. Антошкіна, Н.М. Бабіч, В.Ф. Беседін, І.К. Бондарь, Д.М. Стенченко. Значну увагу правовим аспектам регулювання інституту державного замовлення приділено російськими вченими в галузі державного управління та адміністративного права – Г.Н. Александровим, Г.В. Атаманчуком, І.Л. Бачило, Н.М. Казанцевим, А.Н. Козловою, В.І. Кузнецовим, В.Д. Мазаєвим, А.Ю. Тихомировим, Л.І. Шевченко; у галузі економіки – Л.Я. Баріновою, Б.М. Левіним, П.Н. Патроном, А.Г. Чернавським. Проте в дослідженнях вітчизняних та зарубіжних учених розглядаються виключно теоретичні основи державного замовлення як комплексного адміністративно-правового інституту та окремі питання постачання продукції і товарів для державних потреб.

Економічна роль держави в процесі формування, доведення та контролю за виконанням державного замовлення в різних галузях і сферах господарського комплексу України має певну специфіку [12]. До комплексу загальних недоліків державних закупівель, пов'язаних із непрозорістю наявної системи, додаються проблеми галузевого характеру, зумовлені специфічністю окремих робіт і послуг.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження напрямів реформування державного замовлення у видавничій галузі, оскільки видавнича продукція є специфічним товаром, створення та використання якого регламентується авторським правом.

III. Результати

Державне замовлення на видавничу продукцію є не тільки економічним важелем, а, насамперед, сприяє задоволенню духовних, освітніх, культурних потреб українського суспільства, що вимагає особливого підходу до вирішення наявних проблем у цій сфері. На нашу думку, з метою вирішення проблеми в практичній площині необхідно розкрити поняття “державне замовлення”. В науковій літературі державне замовлення визначається як ефективний регулятор прямої дії на виробництво [4], або як складова діяльності органів виконавчої влади, спрямована на досягнення забезпечення правової впорядкованості суспільних відносин під час вирішення соціально-економічних проблем [1]. В.І. Кузнецов у своїй науковій праці наводить надзвичайно широке визначення державного замовлення як адміністративно-правового режиму, який встановлюється на підставі закону й утворює особливий порядок реалізації правовідносин задоволення державних потреб, що покладає на державні органи обов'язки про-

гнозування, розроблення програм державного економічного, екологічного, соціального, культурного та національного розвитку, планування їх реалізації щодо національних інтересів шляхом формування державних завдань і визначення органів та осіб, які уповноважені у випадках і порядку, встановлених законом, укладати державні контракти, що формують у їх виконавців суб'єктивний обов'язок виробити в установленний строк відповідну продукцію або послугу [5]. Вважаємо, що найкраще державне замовлення визначено як основна форма взаємодії держави та економічної спільноти з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, оборони та безпеки держави, програмного соціального розвитку суспільства [3]. Отже, ми бачимо, що “інститут державного замовлення” – надзвичайно широке поняття, яке виходить за межі суто економічного характеру.

В Україні державне замовлення на книговидавничу продукцію має питому вагу в загальному обсязі книжкового ринку. Держава є замовником книжкової продукції в таких секторах:

- поповнення фондів публічних бібліотек, що відбувається на двох рівнях – місцевому, за рахунок коштів місцевих бюджетів, та централізованому – за рахунок коштів державного бюджету (бюджетна програма Міністерства культури і туризму);
- випуск соціально значущих видань за програмою “Українська книга” (бюджетна програма Державного комітету телебачення та радіомовлення);
- видання підручників (бюджетна програма Міністерства освіти і науки);
- випуск галузевих видань за окремими бюджетними програмами центральних органів виконавчої влади та Національної академії наук України.

На основі даних Державної наукової установи “Книжкова палата ім. І. Федорова” та Держкомтелерадіо кількісні показники випуску видавничої продукції в Україні, у тому числі на умовах державного замовлення, відображені в табл. 1, 2.

Якщо врахувати обсяги державного замовлення за програмою “Українська книга”, централізовану закупівлю книжок для поповнення бібліотечних фондів та державне замовлення на навчальну літературу, то стає очевидним, що держава фінансує понад 50% від обсягу видання книжок в Україні.

Формування державного замовлення відбувається значною мірою з урахуванням цільового призначення й тематичного спрямування книг, виходячи з аналізу змістовного наповнення книги, що вимагає запровадження чітких і прозорих процедур задля реалізації суспільно значущих видавничих

Держава та регіони

проектів та повнішого задоволення наявного попиту на видавничу продукцію (заклади освіти, бібліотеки тощо). Зазначена специфіка зумовлює необхідність запровадження особливого порядку державного замовлення на видавничу продукцію. Проблематика

державного замовлення на видавничу продукцію та шляхи розв'язання наявних проблем будуть розглянуті на прикладі програми "Українська книга".

Таблиця 1

Випуск видавничої продукції в Україні

Показники	Роки		
	2005	2006	2007
Назва (облікових одиниць)	15 720	15 867	17 987
Тираж (млн примірників)	54,06	54,2	56,11
У тому числі підручників:			
Назва (облікових одиниць)	5684	5611	6276
Тираж (млн примірників)	26,54	24,75	21,65
Питома вага підручників у загальних тиражах (%)	0,49	0,46	0,39

Таблиця 2

Випуск книг за програмою "Українська книга"

Рік	Фактичні обсяги фінансування, млн грн	Кількість видань за назвами	Загальний тираж, тис. примірників
2002	6,0	111	311,0
2003	14,8	199	706,1
2004	19,8	242	1 147,0
2005	14,16	123	640,3
2006	4,91	42	129,7
2007	19,356	135	627,1
2008	30,46	220	1 021,8

Як уже зазначалось, книга як продукція відрізняється з-поміж інших видів товарів. Проте сучасне визначення книги не відповідає потребам суспільства і певною мірою зумовлює існуючу неефективну модель державного управління галуззю. Відповідно до Закону України "Про видавничу справу" від 5 червня 1997 р., видання – це твір (документ), який пройшов редакційно-видавниче опрацювання, виготовлений друкуванням, тисненням або іншим способом, містить інформацію, призначену для поширення, й відповідає вимогам державних стандартів, інших нормативно-правових актів щодо видавничого оформлення, поліграфічного та технічного виконання [7]; а книжкове видання визначається законом як видання, особливістю матеріальної структури якого є скріплення аркушів у корінці з обкладинкою чи оправою [9]. Фактично книги прирівняні законодавцем до стосу паперу, скріпленого особливим способом, і книга не відрізняється за своєю сутністю, наприклад, від стільця як сукупності частин, скріплених особливим способом. Такий підхід зумовив той факт, що впродовж тривалого часу до закупівлі книг застосовувалися тендерні процедури, що є нонсенсом, оскільки кожна книга є унікальною та не може бути замінена іншою, а видання книжок пов'язано з виключним використанням авторського права, яке не може бути об'єктом конкурентного аналізу. Тільки нещодавно рішенням Уряду книговидавничу продукцію, що закуповується безпосередньо бібліотеками, виведена зі сфери застосування тендерних процедур [10].

Відсутність законодавчо визнаної специфічності книги як об'єкта матеріального світу створює ще одну перешкоду на шляху

врегулювання питань державного замовлення на видавничу продукцію. Частиною 2 ст. 2 Закону України "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб" встановлено, що порядок формування державного замовлення затверджується Кабінетом Міністрів України [8]. Такий порядок закріплений відповідною постановою Кабінету Міністрів України [11]. Слід зазначити, що вищезгаданий Закон, а також Закон України "Про видавничу справу" не передбачають повноважень Кабінету Міністрів України щодо затвердження особливого порядку формування та розміщення державного замовлення стосовно певного виду продукції, зокрема видавничої. До того ж, згідно з ч. 6 ст. 13 Господарського кодексу України [2], ч. 4 ст. 1 Закону України "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб", п. 6 Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 р. № 921, визнання продукції специфічною може мати наслідком лише встановлення Кабінетом Міністрів України особливостей відносин, що виникають у зв'язку із закупівлею такої продукції. А практика свідчить, що найбільше проблем виникає на стадії формування програм державного замовлення. Оскільки акти законодавства не передбачають повноваження Кабінету Міністрів щодо затвердження особливого порядку формування державного замовлення стосовно певних товарів, вважаємо за доцільне внесення змін до законодавства з питань видавничої справи, в яких має бути

передбачено, що видавнича продукція є специфічною, а також визначені критерії специфічності, встановлені повноваження Кабінету Міністрів щодо затвердження відповідного порядку формування та реалізації державного замовлення. Тільки після цього може йти мова про вдосконалення наявного порядку формування та реалізації програм державного замовлення на видавничу продукцію.

Для подальшого розгляду питання, крім програми “Українська книга” звернемось також до програми закупівлі книг для поповнення фондів бібліотек, оскільки, відповідно до вимог чинного законодавства, книги, випуск яких профінансовано державою за програмою “Українська книга”, безоплатно направляються для поповнення фондів бібліотек. При централізованих закупках книжок Міністерством культури і туризму механізм відбору книжок та визначення їх кількості зосереджений на рівні міністерства. В результаті бібліотеки отримують книги, які не мають читацького попиту, або отримують не ту кількість книжок, яка потрібна для повноцінного поповнення фондів. При публікації соціально значущих видань за програмою “Українська книга” отримувачем книжок також є бібліотеки, але їхньої думки не питають ані при затвердженні асортименту, ані при визначенні накладів цих книжок. У результаті перелік та тиражі книг, виданих за цією програмою, Держкомтелерадіо навіть не оприлюднюється, бо часто він не витримує жодної критики. Порядок формування та реалізації програми “Українська книга” затверджений наказом Держкомтелерадіо від 27 лютого 2006 р. № 43. Порядок розгляду пропозицій від видавництв щодо відбору видань для поповнення фондів публічних бібліотек затверджений Міністерством культури і туризму від 20 жовтня 2005 р. № 749. Порядок формування та реалізації зазначених програм подібний: експертизу видань, поданих для участі у програмах, здійснює експертна рада, основним завданням якої є надання змістовної оцінки видань, запропонованих до програми. Експертна рада формує перелік та передає його на затвердження відповідному органу влади. Оскільки експертна рада – дорадчий орган, то на практиці перелік видань, відібраний експертами, та перелік видань, затверджений для фінансування на умовах державного замовлення, можуть суттєво відрізнятись. Крім того, вищезазначені нормативні акти не містять чітко регламентованих норм, дотримання яких дає змогу встановити прозорі процедури державного замовлення на видавничу продукцію, запровадити вмотивовані критерії відбору на підставі аналізу реальної потреби споживачів у видавничій продукції, не регламентований перелік ві-

домостей про виконавців державного замовлення та видання, які мають подаватися для проведення відбору під час формування державного замовлення. Якщо у випадку відбору видань для поповнення фондів бібліотек експерти мають справу вже з випущеними книгами, які принаймні можна оцінити виходячи із зовнішнього вигляду видання, то під час формування програми “Українська книга” експерти використовують опис видань, критерії та принципи відбору в такому випадку є незрозумілими. Це ж стосується й визначення розмірів тиражів видань, випущених за програмою “Українська книга”, та їх розподілу. Можливі тиражі видань коливаються від 1 до 10 тис. примірників, але кількість бібліотек в Україні – понад 30 тис. Принцип, за яким щоразу визначається розмір тиражу та його отримувачі в кожному конкретному випадку, в нормативних документах не відображений.

IV. Висновки

Сучасна система державного замовлення у видавничій галузі є недосконалою, непрозорою та неефективною. Враховуючи, що держава фінансує видання більше ніж 50% усіх книг в Україні, а споживацький попит тим не менш залишається не задоволеним, проблема потребує невідкладного розв'язання.

На нашу думку, має відбутись перехід від фінансування поліграфічного друку книг до фінансування інтелектуальної частини видання. Для цього необхідно:

- 1) змінити механізм централізованої закупівлі книг для поповнення фондів бібліотек так, щоб після формування асортименту видань експертною радою міністерства, кількість та рознарядка книжок до закупівлі визначалися на підставі заявок бібліотек у межах визначених міністерством грошових лімітів;
- 2) внести такі зміни до програми “Українська книга”:
 - фінансувати лише видання, які потребують значних інвестицій в інтелектуальну частину виробництва і тому не можуть бути підготовлені приватними видавництвами – енциклопедій, довідників, словників, наукових досліджень, повних та анованих видань класиків, представницьких видань державного значення;
 - обмежити фінансування з державного бюджету лише створенням оригінальної макету та необхідної кількості сигнальних примірників;
 - для забезпечення тиражування підготовлених державним коштом соціально значущих видань здійснювати продаж права видання на відкритих аукціонах;
 - здійснювати постачання бібліотекам соціально значущих видань відповідно

- до механізму централізованої закупівлі книг для поповнення фондів бібліотек;
- звільнені таким чином кошти програми “Українська книга” спрямувати на централізовану закупівлю книжок для поповнення фондів бібліотек.

Наявні проблеми у сфері державного замовлення у видавничій справі потребують внесення змін до відповідних законів та підзаконних нормативних актів. Запропоновані зміни дадуть змогу запровадити ефективну систему державного замовлення на книговидавничу продукцію, що, з одного боку, сприятиме наповненню книжкового ринку якісними виданнями, а з іншого – задовольнить за рахунок бюджетних коштів попит споживачів – бібліотек, закладів освіти та культури.

Література

1. Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л.В. Андреева. – М. : Волтерс Кулвер, 2009. – 296 с.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – С. 462.
3. Государственные и муниципальные закупки – 2008 : сб. докладов III Всерос. практич. конф. – семинара, 21–22 октября 2008 г., Москва / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М. : Юриспруденция, 2008. – 320 с.
4. Державне регулювання економіки України: методологія, напрями, тенденції, проблеми / Л.І. Антошкіна, Н.М. Бабіч, І.В. Беседін та ін. ; Науково-дослідний економічний інститут Міністерства економіки України ; [за ред. М.М. Якубовського]. – К., 2005. – 410 с.
5. Кузнецов В.И. Правовое регулирование института государственного заказа : дис... канд. юрид. наук: 12.00.14 / В.И. Кузнецов. – М., 2005. – 226 с.
6. Марусов А. Світовий банк: система держзакупівель в Україні стала символом відсутності прозорості / А. Марусов // Дзеркало тижня. – 2008. – № 31(710).
7. Про видавничу справу : Закон України від 5.06.1997 р. № 318 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 32. – С. 206.
8. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22.12.1995 р. № 493 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 3. – С. 9.
9. Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні : Закон України від 6.03.2003 р. № 601 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 10–11, 24. – С. 86, 162.
10. Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 197.
11. Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 р. № 266 // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 8. – С. 239.
12. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Д.М. Стеченко. – 3-тє вид., випр. – К. : Знання, 2006. – 257 с.

УДК 351.85

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

Груздова К.Є.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article discusses the features of the existing political culture in Ukraine, identifying the shortcomings of the existing support mechanism, and considered the main directions of increase and substantiated the need to improve public management mechanism of political culture in Ukraine.

Анотація

Розглянуто особливості сучасного рівня політичної культури в Україні, визначено недоліки діючого механізму підтримки розвитку та проаналізовано основні напрями

підвищення її якості, а також обґрунтовано необхідність удосконалення державно-управлінського механізму розвитку політичної культури в Україні.

Ключові слова

Політична культура, розвиток, стратегічні напрями, механізми, державна політика.

І. Вступ

Одним із найважливіших показників політичної культури будь-якого суспільства є рівень інтересу громадян до політики. Дослідження підтверджують, що громадяни України виявляють достатній інтерес до політичного життя.

Високий рейтинг інтересу до політики є індикатором розвинутого громадянського суспільства, якого поки що в Україні немає, тому можна припустити не стільки високий рівень розвитку політичної культури в Україні, скільки сильну психологічну мотивацію до залучення в процес політичного розвитку.

Досягти зростання рівня політичної культури в Україні можливо шляхом активізування участі політологів у державно-експертній роботі, засобах масової інформації, створення єдиної системи політичного знання для всіх верств населення, умов для набуття громадянами політичних знань та утвердження в суспільстві поваги до права й правопорядку, подолання правового нігілізму.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати сучасний рівень політичної культури, визначити недоліки діючого механізму підтримки розвитку та розглянути основні напрями підвищення політичної культури в Україні.

III. Результати

У сучасних умовах в Україні особливо актуальною постає проблема збереження національної згоди, основою якої може виступати суспільний консенсус стосовно прихильності до демократичного реформування. Впродовж багатьох років питання підвищення рівня політичної культури населення розглядалось такими зарубіжними та вітчизняними науковцями, як: С. Вайт, А. Карднер, Дж. Мердок, О.А. Гриценко, В.В. Карлова, О.Ю. Оболенський, В.В. Солодовник та ін. Зміст політичної культури різних соціальних суб'єктів не однаковий за обсягом, структурою тощо. Політична культура суспільства є синтезом відповідних культур усіх наявних у ньому соціальних спільнот і політичних інститутів. Але це не механічний конгломерат. У царині означених культур виробляється нова якісна субстанція – культура, яка фіксує суттєві ознаки та рівень суспільної політичної свідомості й поведінки суспільства загалом. У цій новій, інтегрованій політичній культурі можуть переважати демократичні чи авторитарні риси, переплітатись різні рівні й характер політичних ознак носіїв культури. Але головне, що ця політична культура дає змогу побачити якісно новий рівень політичного життя суспільства. Те саме стосується і політичної культури окремої особи як сукупності елементів її політичної свідомості й поведінки. Їх характер і якість, самобутній зміст, взаємодія та обумовленість дають змогу оцінювати рівень політичної зрілості людини, її політичну культуру [4].

Політична культура радянського періоду відзначалася стійкістю і постійністю відтворювання, що досягалось ефективною системою соціалізації через засоби тотального контролю за населенням з боку правлячого

класу: це, насамперед, монопольне право держави на освіту і вступ до комуністичної партії як єдина можливість зробити кар'єру. Для самозбереження й відтворення було сформовано механізм номенклатури, що проводила цілеспрямовану кадрову політику.

Характер політичної культури цього періоду полягає у глибокому соціальному та культурному розриві між верхівкою суспільства та основною частиною населення. Такий стан зумовлював соціокультурну динаміку відтворення суспільних відносин, яка характеризувалася пануванням руйнівних тенденцій з орієнтацією на задоволення мінімальних потреб. Усе це базувалося на матеріальній та духовній убогості людини, яка була нездатна сама вирішувати проблеми. Отже, в Радянському Союзі концентрація економічної, політичної та ідеологічної влади в руках правлячого класу, який втілював у своїй особі державу, призвела до поглинення державою суспільства та індивіда.

Відтак, усю політичну історію України можна уявити як картину постійного протистояння ліберальних і патріархально-традиційних цінностей: з одного боку – приватна ініціатива, потреба у самоствердженні індивіда у змаганні з рівними, свобода власності й працелюбність, максимальне обмеження ролі держави в суспільстві; а з іншого – соборність, общинність, колективізм з одночасною схильністю до авторитаризму, потреба в сильному лідері харизматичного типу.

Конфліктна політична культура, сформована під впливом зазначених факторів, постійно давалася взнаки впродовж усієї української історії: різним політичним силам не вистачало толерантності, політичної етики, злагоди. Адже діалогове підґрунтя в культурі відображається безпосередньо і в культурі політичного спілкування між різними політичними силами, партіями, фракціями, соціальними групами тощо [2].

На сьогодні лише в окремих колах міського населення, серед підприємців і частини інтелігенції, керівників підприємств відбулася ціннісна переорієнтація, тому проблема порушення негативних аспектів традиціоналістської політичної культури перебуває в безпосередній залежності від ефективності демократичних перетворень і підвищення інтенсивності міжкультурного обміну.

Політична свідомість та політична культура є одними із найважливіших складових політичного життя, що визначають його зміст та напрями розвитку.

В сучасній політично-культурній ситуації, що склалася в Україні, можна виділити декілька тенденцій:

- деідеологізація політичної культури і ліквідація державної монополії на політичну культуру;

- зростання інтересу до історичної культурної спадщини, зокрема до релігії і церкви;
- посилення культурно-комунікативної апатії, послаблення інтересу до питання на користь візуальних, видовищних форм (телебачення, відео), значне зменшення частотності відвідувань театрів, кінозалів, музеїв, бібліотек;
- збільшення в побуті елементів антикультури (наркоманії, злочинності, корупції, рекету, проституції, порнографії, патологічних нахилів тощо);
- особливу занепокоєність викликає стан української мови, українського книгодрукування, бібліотечної справи, кіномистецтва [1].

Як наслідок, повний занепад українського суспільства в цілому та його політичної культури зокрема.

Така ситуація пов'язана, насамперед, з низьким рівнем економіки країни. При цьому кошти, що отримують окремі регіони на розвиток культурних цінностей із державного бюджету за відповідними державними програмами, не відображаються у звітності в розрізі регіонів.

Можна виділити такі основні напрями підвищення політичної культури в Україні, що сприятимуть формуванню власної політичної культури українського народу:

- лібералізація і демократизація суспільних відносин, унаслідок чого створюються умови для політичної творчості еліти й широких верств населення. Для правильного сприйняття громадянами суспільного прогресу, створення наукових уявлень про політику потрібен високий культурний, освітній і життєвий рівні громадян, не обтяжених тоталітарною ідеологією. Адже політична культура не обмежується лише сферою політичних відносин. Вона пов'язана з усіма аспектами духовного життя суспільства: наукою, освітою, літературою, мистецтвом тощо;
- пропаганда знань про історичний досвід українського та інших народів і про сучасні досягнення світового співтовариства. На розвиток політичної культури впливає також стан історичного знання. Об'єктивні історичні дослідження, без ідеологічної догматики, звільняють людей від стереотипного оцінювання інших народів і держав. Історія є надійним підґрунтям для пізнання перспектив розвитку суспільства, сприяє зміцненню почуття єдності світової цивілізації;
- підтримка різноманітних ініціатив, новацій, експериментів, вивчення й поширення вітчизняного політичного досвіду. Важливим є створення умов для набуття громадянами політичних знань, фінансування засобів масової інформації,

радіомовлення, бібліотек, книгодрукарень, введення освітнього комплексу дисциплін з політичної культури;

- залучення науковців до розроблення політичних технологій і програм, надання певного матеріального забезпечення для реалізації ідей та їх правової підтримки;
- поширення джерельної бази формування новітньої політичної культури і створення умов для прояву позитивних тенденцій у політичному житті. Одночасно з розвитком об'єктивної та незалежної політичної науки треба активізувати участь політологів у державно-експертній роботі, засобах масової інформації, створенні єдиної системи політичного знання для всіх верств населення;
- законодавче закріплення продуктивних політичних ідей, норм, інституцій та розроблення системи заходів їх широкого використання. Необхідною межею формування в українському суспільстві політичної культури є утвердження в соціумі поваги до права й правопорядку, подолання правового нігілізму. До того ж, як з боку громадян, так і з боку влади у справжній, а не декларованій правовій державі панує культ права. Політично розвинене суспільство розуміє, що міцний соціальний порядок важливіший від політичних амбіцій [3].

Сьогодні політична культура в Україні формується і розвивається на основі осмислення наших реалій та під впливом діяльності численних політичних партій. Зауважимо, що останнє не стільки є досягненням, скільки свідченням слабкості розвитку політичного процесу в Україні. Нині майже не існує країн, де б існувала така кількість партій, що майже не відрізняються одна від одної не те що назвами, а й політичними платформами. Так, партії відображають інтереси певних груп, діячів, але аж ніяк не суспільні інтереси. Деякі науковці вбачають у цьому інерцію формування соціального середовища посткомуністичної України, коли демократія фактично удержавлюється.

IV. Висновки

Успішному здійсненню державної політики у сфері культури значно перешкоджають обмеженість фінансових ресурсів, необхідних для досягнення поставлених цілей, і низька ефективність їх використання. Наявні принципи, методи і форми бюджетного фінансування культурної сфери, підходи до нього не відповідають її потребам. Водночас позабюджетний механізм фінансування є малорозвиненим, що зумовлюється нерозробленістю відповідної нормативно-правової бази, яка б стимулювала благодійну, меценатську діяльність і сприяла залученню

інвестицій у сферу культури. Тому для підвищення політичної культури в Україні необхідно, в першу чергу, лібералізувати й демократизувати суспільні відносини, підвищити пропаганду знань про історичний досвід українського та інших народів і про сучасні досягнення світового співтовариства, поширити джерельну базу формування новітньої політичної культури і створити умови для прояву позитивних тенденцій у політичному житті, законодавчо закріпити продуктивних політичні ідеї, норми, інституції.

Література

1. Гриценко О.А. Культура як ключовий чинник суспільно-економічного розвитку українського суспільства / О.А. Гриценко // Художньо-освітній простір України в контексті новітньої історії : тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції, 22–23 листопада 2007 р., м. Київ. – К., 2007. – С. 5–6.

2. Карлова В.В. Сучасні проблеми державного управління в галузі культури / В.В. Карлова // Культурна політика України у контексті світових трансформаційних процесів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 12–13 грудня 2000 р., м. Київ ; за заг. ред. В.П. Подкопаєва, В.Г. Чернеця ; наук. ред.-упоряд. О.О. Різник. – К. : ДАККІМ, 2001. – С. 146–148.
3. Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005–2007 роки : Закон України від 03.03.2005 р. № 2460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16. – Ст. 264.
4. Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 травня 2006 р., м. Київ : у 2 т. / [за заг. ред. О.Ю. Оболенського, В.М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. I. – 464 с.

УДК 351.85

КРИТЕРІЇ ЯКОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ

Занфіров В.А.

кандидат наук з державного управління
перший заступник прокурора Запорізької області

Annotation

In the article there is the affected question of role and place of organs of executive power and local self-government in the process of satisfaction of necessities and interests of citizens through the grant of high-quality administrative services. The analysis of different approaches to understanding of concept is done administrative services.

Анотація

Досліджено проблему якісного надання управлінських послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Здійснено аналіз різних підходів до розуміння поняття "якість адміністративної послуги". Узагальнено наявні у спеціальній літературі погляди та визначено критерії, за якими можна оцінити якість адміністративної послуги.

Ключові слова

Управлінська послуга, якість адміністративних послуг, оцінювання якості надання адміністративних послуг, критерії якості.

I. Вступ

Дотепер у сфері відносин державних службовців і громадян не подолані стереотипи, нав'язані свого часу радянською системою. Незважаючи на підвищення компетенції державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, прагнення перейти до демократичних інституційних

стандартів, тіснішої взаємодії з громадськістю, у сучасних громадян України відсутня впевненість у можливості отримання ними якісних адміністративних послуг [1, с. 125].

Питання якості адміністративних послуг є доволі абстрактним, адже ми маємо справу із суб'єктивізмом очікуваного результату. Проте, це зовсім не означає, що якість не можна контролювати.

Під оцінюванням якості надання адміністративних послуг розуміють перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, у тому числі результату такої діяльності, на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів [2, с. 6].

Для оцінювання якості надання адміністративних послуг необхідно визначити його критерії.

Термін "критерій" у словниках визначається як "підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило, мірка" [3, с. 240].

У цій статті під критерієм розуміємо підставу для оцінювання якості надання адміністративних послуг. Наприклад, цей процес може здійснюватися за таким критерієм як "своєчасність". Сукупність таких критеріїв має повністю охопити діяльність адміністративного органу щодо надання адміністративної послуги. Проте, для того, щоб оціню-

вання якості було об'єктивним, необхідно мати чіткі, найкраще – кількісно визначені вимоги. Зокрема, щоб оцінити, чи своєчасно надано послугу, необхідно спиратися на конкретні строки, встановлені щодо надання адміністративних послуг певного виду (наприклад, державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності має здійснюватися у 5-денний строк).

У такому разі, безпосереднім мірилом оцінювання якості надання адміністративних послуг виступає вже не критерій, а конкретні вимоги, які можна назвати “стандартами”.

У вітчизняній науці, зокрема юридичній, під “стандартом” (від англ. *standart* – норма, зразок, модель; від фр. *standhard* – твердо стояти) прийнято розуміти документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі [4, с. 164].

Отже, під стандартами якості адміністративних послуг потрібно розуміти конкретні вимоги щодо надання адміністративної послуги, яким має відповідати діяльність адміністративного органу і за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша адміністративна послуга [2, с. 10].

Для того, щоб мати змогу оцінювати якість надання адміністративних послуг і стандартизувати їх надання, є потреба у визначенні критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг. Принципово важливе призначення критерію полягає у тому, що він є основою для визначення одного або кількох стандартів надання адміністративних послуг. Винятками із цього правила можуть бути випадки використання оціночних критеріїв, які у своїй основі залежать від суб'єктивних чинників (наприклад, такий критерій, як “повага до особи”). Але, за загальним правилом, критерій має бути придатним для формування на його основі стандартів надання адміністративних послуг.

Стандартом у традиційному значенні слова є “мінімальні стандарти”. Це ті мінімальні вимоги, що забезпечують належний (мінімальний) рівень якості надання адміністративної послуги. Недотримання мінімального стандарту є підставою для негативного оцінювання якості надання адміністративної послуги.

Адміністративний орган має не лише дотримуватися мінімальних стандартів, а й самостійно підвищувати якість послуг, що ним надаються. Наприклад, якщо закон передбачає, що певна адміністративна послуга надається у певний строк, орган, позитивно вирішуючи цю справу у найкоротший строк, робить надання послуги якіснішим [5].

II. Постановка завдання:

- проаналізувати різні підходи до розуміння поняття “якість адміністративної послуги”;
- узагальнити наявні в спеціальній літературі погляди, та визначити критерії, за якими можна оцінити якість будь-якої адміністративної послуги;
- обґрунтувати спосіб і порядок використання критеріїв для оцінювання якості надання управлінських послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

III. Результати

Здійснення оцінювання якості надання адміністративних послуг може визначатися з погляду держави (внутрішнє оцінювання органу) та споживачів (зовнішнє оцінювання). Крім того, можна виокремити “змішане” оцінювання, яке здійснюється зовнішнім суб'єктом, що є не споживачем, а швидше за все “відповідальним надавачем” послуги (наприклад, вищий орган) або “контролером” (омбудсман при перевірці діяльності певного органу).

Дотримання органом встановлених державою стандартів означає якісне надання адміністративних послуг. При цьому споживачі можуть оцінювати цю якість і за вищезгаданими суб'єктивними критеріями, які важко піддаються нормативному визначенню (наприклад, повага до особи), а також за встановленими стандартами, але з підвищеними вимогами (коли особа просить, щоб їй надали послугу швидше, ніж це встановлено законом).

Наближення офіційних стандартів до очікувань особи є найважливішим орієнтиром у вдосконаленні системи організації надання адміністративних послуг [6, с. 3]. Тобто ідеальним є стан, коли вимоги щодо якості з боку споживачів та офіційно встановлені стандарти збігаються.

Отже, необхідно погодитися з визначенням, що “критерії оцінювання якості надання адміністративних послуг” – це ті показники, які є підставою для встановлення стандартів надання адміністративних послуг і за якими можна визначати, наскільки при наданні конкретної послуги є задоволеними потреби та інтереси споживача/клієнта та наскільки адекватною і професійною є діяльність адміністративного органу [2, с. 13].

Оцінювання якості надання управлінських послуг має здійснюватися на основі чітких критеріїв. Такими критеріями можуть бути: 1) результативність; 2) своєчасність; 3) доступність; 4) зручність; 5) відкритість; 6) повага до особи; 7) професійність.

Результативність передбачає спрямованість діяльності органу публічної влади на позитивне вирішення справи, тобто на надання громадянам публічної послуги. Оці-

нювання за критерієм результативності також передбачає орієнтацію на цілісність послуги, тобто отримання громадянами загального очікуваного результату.

Результативність стосується можливості окремої послуги чи системи послуг в цілому досягти потрібного результату та ефекту. Результативність може бути соціальною (з позиції суспільного інтересу) та споживчою (з позиції окремого користувача послуги). На результативність впливає те, як орган виконує покладені на нього суспільством і державою обов'язки, забезпечує суспільний інтерес, задовольняє окремого споживача послуг тощо.

Критерій результативності передбачає відповідь на питання, чи отримав споживач адміністративної послуги результат, на який він очікував (звичайно, якщо ці очікування законні). Законна, обґрунтована та своєчасна відмова у наданні послуги також означає якісну роботу органу, хоча послуги і не було надано [7, с. 136].

Своєчасність надання послуги – це дотримання встановленого законом строку надання адміністративної послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Орган, що надає адміністративну послугу, має враховувати законні інтереси громадянина щодо своєчасного надання адміністративної послуги.

Для регулювання діяльності уповноважених органів можна запровадити норму, за якою, у разі перевищення строків надання послуги, громадянину-заявнику повертається сума коштів на оплату послуги пропорційно до часу прострочення, з подальшим стягненням цієї суми на користь держави з винних службових осіб. За порушення встановленого порядку надання управлінських послуг винні особи мають нести дисциплінарну, цивільну, адміністративну відповідальність. Оскільки порушення уповноваженими органами прав громадян та юридичних осіб може завдати їм значних збитків, то можна передбачити створення страхових фондів для їх відшкодування. Водночас доцільно матеріально стимулювати службовців для якісного надання управлінських послуг, з використанням механізмів, поширених у підприємницькому секторі.

Доступність забезпечує фактичну можливість громадян звернутися за отриманням адміністративної послуги [8, с. 15]. Критерій доступності доволі змістовний, він включає:

- наявність необхідної інформації про орган, який надає відповідні адміністративні послуги, її достатність (повноту) та коректність; різноманітність і доступність джерел такої інформації, зокрема можливість отримання інформації по телефону або електронною поштою; територіальну наближеність органу до споживачів послуг;

наявність сполучення громадського транспорту, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для приватного транспорту;

- можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг у приміщення адміністративного органу;
- наявність і безоплатність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу [9];
- справедливий (обґрунтований) розмір плати за адміністративну послугу (якщо послуга є платною).

З доступністю тісно пов'язаний фактор зручності, адже зручність передбачає врахування інтересів та потреб споживачів послуг в організації надання адміністративних послуг, що включає в себе:

а) можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, тобто наявність у споживача декількох варіантів поведінки при зверненні до органу за адміністративною послугою [10, с. 39];

б) впровадження принципу "єдиного вікна", за якого споживач послуги звертається до відповідального органу, що самостійно організовує подальше надання адміністративної послуги без участі споживача; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; використання (застосування) анкет та інших стандартизовано-допоміжних форм;

в) максимальний обсяг і зручність для споживачів часу особистого прийому громадян. Організація особистого прийому, як показник у критерії зручності, включає, насамперед, два параметри: час особистого прийому та впорядкованість особистого прийому. Час особистого прийому – це час роботи адміністративного органу, протягом якого особа може звернутися за адміністративною послугою (із заявою чи вже за результатом). Час роботи адміністративного органу має бути адекватним до потреб споживачів, тобто відповідати кількості звернень; для більшості "популярних" адміністративних послуг доцільно встановити максимально великий час доступності до адміністративного органу;

г) зручний порядок оплати адміністративної послуги. Показник зручного порядку оплати адміністративної послуги має значення у випадку, коли надання адміністративної послуги є платним. Адміністративний орган має створювати умови для забезпечення зручності порядку оплати адміністративних послуг. З цією метою у приміщенні адміністративного органу, особливо якщо він надає велику кількість послуг, може бути розміщено відділення (касу) банку [7, с. 303]. Таким чином, плата за надання адміністра-

тивної послуги буде здійснюватися безпосередньо у приміщенні органу, що значно полегшить обов'язок громадянина зі сплати вартості послуги.

Відкритість передбачає наявність та доступність інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги про: процедуру надання адміністративної послуги; перелік документів, які потрібно подати для отримання послуги, зразки заповнення документів; розмір та порядок оплати адміністративної послуги; посадових осіб, відповідальних за надання адміністративних послуг [2, с. 51]. Критерій відкритості включає:

1. Наявність та якість довідкових ресурсів (інформаційних щитів, веб-сторінки органу тощо).
2. Можливість отримання інформації по телефону та в електронній формі.
3. Можливість отримання консультаційної допомоги.

Повага до особи забезпечується ввічливим (шанобливим) ставленням до особи, її честі і гідності. Цей критерій складається з готовності працівників органу допомогти споживачеві послуги в оформленні звернення; дотримання принципу рівності громадян; наявності побутових зручностей в органі, що надає адміністративні послуги (сидячих місць для очікування в черзі тощо) [10, с. 70].

У цьому контексті доцільно розглянути проблему "пільговиків". Як правило, це має значення для організації належного прийому громадян. Проте кількості категорій осіб, що мають встановлені законом пільги при отриманні адміністративних послуг, має бути мінімальною, а підстави їх виокремлення – обґрунтованими [7, с. 157].

Професійність зумовлюється належним рівнем кваліфікації працівників адміністративного органу. Вона визначається продемонстрованим рівнем знань та дотриманням процедури надання адміністративної послуги; конкретністю та обґрунтованістю вимог, що висуваються до споживачів послуг тощо. Професійність – це, перш за все, компетентність службовця, що, у свою чергу, може вимірюватися за певними критеріями.

Оцінювання якості надання публічної послуги споживачем може здійснюватися через управління зворотним зв'язком з ним. Однією з форм такого зв'язку може бути заповнення Картки задоволеності споживача, що здійснюється останнім перед або після отримання підсумкових документів (рішення) щодо наданої послуги. Без наявності в звітній документації про надання послуги заповненої Картки задоволеності споживача, на думку авторів праці [11], послуга не вважається виконаною.

У Картці задоволеності споживача клієнт відповідає на такі питання:

- задоволеність продуктом послуги (якість документів, обґрунтованість рішення або відмови у наданні послуги);
- ясність і зрозумілість процедури надання послуги, прозорість інформації;
- дотримання термінів надання послуги;
- рівень сервісу, ввічливість службовців.

Наприклад, Головдержслужба України пропонує своїм споживачам заповнити анкету та відповісти на такі питання (з оцінкою відповіді за п'ятибальною шкалою):

1. Наскільки оперативно та компетентно Головдержслужба реагує на запити та звернення? (1 – не оперативно і не компетентно, 5 – дуже оперативно і дуже компетентно).
2. Чи потребує змін законодавча та нормативно-правова база з питань державної служби? (1 – не потребує, 5 – потребує кардинальних змін).
3. Чи зменшиться рівень корупції серед державних службовців при підвищенні заробітної плати? (1 – не зменшиться, 5 – буде практично ліквідовано).

З метою забезпечення належної якості публічних послуг та задоволеності клієнта слід здійснювати спеціальний відбір службовців на посади, пов'язані з наданням послуг, із застосуванням анкетування для виявлення особистісних і поведінкових характеристик [12, с. 10].

Згідно з вимогами сучасних моделей якості, оцінювання послуг має здійснюватися з позицій задоволеності не тільки споживача послуги, а й персоналу установи, а також задоволеності локальної спільноти й суспільства в цілому.

Оцінювання якості надання послуги персоналом установи здійснюється на підставі звітності про надання послуги. Періодично (щомісяця) звітність про надання послуг аналізується всіма особами, які брали участь у цьому процесі, що забезпечує різноманітність поглядів на одні й ті ж процедури, етапи процесів, процеси в цілому. В результаті спільного обговорення складається протокол якості надання послуг, який є підставою для подальшого вдосконалення діяльності, а також висловлення особистої думки кожним службовцем щодо рівня власної задоволеності своєю діяльністю в аспекті надання послуг [2, с. 55].

Оцінювання якості надання кожної послуги службовцем може здійснюватися через відповіді на такі питання:

- раціональність процедури;
- рівень регламентованості й координованості дій учасників надання послуги;
- рівень дотримання вимог щодо якості отриманого продукту;
- рівень інформаційного забезпечення процедури;
- можливість дотримання встановлених термінів надання послуги.

Відповідь на кожне питання оцінюється за шкалою, що застосовується для оцінювання споживачем якості надання послуги.

Для покращання якості надання адміністративних послуг видається доцільним:

1) розмежувати в системі органів виконавчої влади органи, які займаються виробленням політики, і органи, які займаються поточним адмініструванням. Усередині другої категорії необхідно виділити органи, які надають адміністративні послуги (йдеться, насамперед, про урядові органи) та зосередити їхню діяльність на якісному їх наданні;

2) мінімізувати перелік (номенклатуру) адміністративних послуг, залишивши в ньому лише ті послуги, які дійсно є важливими для публічних інтересів. Для цього всі послуги, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування і створеними ними підприємствами, установами та організаціями, необхідно переглянути (тобто фактично провести функціональне обстеження) і систематизувати за такими критеріями:

а) послуги, надання яких потрібно залишити за державою та місцевим самоврядуванням;

б) послуги, надання яких може бути передане недержавним суб'єктам (у порядку делегування), але їх надання має залишатися завданням держави чи місцевого самоврядування і здійснюватися під їх відповідальність;

в) послуги, які можуть бути скасовані без шкоди для суспільства та держави. Це дасть змогу зосередити обмежені публічні ресурси на реалізації найважливіших завдань. Діяльність із перегляду обсягу адміністративних послуг має бути систематичною.

Для оптимізації надання публічних управлінських послуг доцільно:

- по-перше, максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Це наблизить їх до споживачів, що не тільки зручно для них, а й сприятиме точнішому визначенню їхніх потреб та очікувань. Відповідальність за надання цих послуг має й надалі залишатися за державою чи самоврядуванням;
- по-друге, докладно регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Правова визначеність у процедурних питаннях зменшує можливості для зловживань та гарантує правову захищеність приватним особам. Для цього процедура надання адміністративних послуг має відбуватися таким чином, щоб особа подавала заяву та необхідний мінімум документів, а все спілкування здійснювалося всередині влади, тобто щоб збір довідок, погоджень тощо здійснювався всередині органу та між органами, а не покладался на особу.

При встановленні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися на кінцевий результат;

- по-третє, створити такі умови, щоб суб'єкти, які надають адміністративні послуги в питанні внутрішньої організації діяльності (внутрішнього управління), могли діяти за принципами приватного сектора. Це має, насамперед, поширюватися на питання добору та управління персоналом, встановлення винагороди за працю. Працівники повинні бути зорієнтовані за допомогою системи відповідних стимулів на досягнення результатів, а не на формальне дотримання правил. Необхідно створити умови, за яких оплата праці в органах, що надають адміністративні послуги, могла б сягати рівня оплати праці спеціалістів відповідної кваліфікації в приватному секторі;
- по-четверте, виробити стандарти надання адміністративних послуг з урахуванням стандартів аналогічних послуг у приватному секторі. Зміни мають охоплювати: впровадження відносин типу клієнт-підрядник; концентрацію на результатах, а не на внесках та процесі дії; відповідальність перед клієнтом/споживачем. Надавачі адміністративних послуг повинні керуватись установленими стандартами обслуговування клієнтів/споживачів, вживаючи такі заходи:

а) визначення наявних і потенційних клієнтів;

б) вивчення потреб клієнта (шляхом опитування) й визначення, яких послуг та якої якості бажає клієнт, а також рівня його задоволення послугами, що надаються;

в) розроблення посадових (службових) стандартів і критеріїв оцінювання роботи з урахуванням цих стандартів;

г) обслуговування клієнтів відповідно до найвищих стандартів у приватному секторі;

д) забезпечення споживача правом вибору як джерела послуг, так і способів їх отримання;

е) забезпечення більшої доступності для клієнтів інформації, послуг і системи оскарження;

є) запровадження механізму реагування на скарги клієнтів;

- по-п'яте, створювати так звані "універсами послуг" ("установи для громадян" або "єдині офіси"). Це інтегровані (об'єднані) установи адміністративних органів, які мають своїми перевагами те, що: в цій установі особа може отримати всі або майже всі адміністративні послуги, які надаються у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; прийом приватних осіб ведеться впродовж усього робочого дня і навіть у суботу; тут же розташовані відділення банку, й особа

може на місці оплатити послуги. Зважаючи на те, що на рівні районів та міст адміністративні послуги надаються одночасно органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, необхідно спрямовувати їх зусилля на утворення таких об'єднаних "універсамів послуг".

З метою врегулювання якості надання послуг необхідним є запровадження стандарту послуги, адже це дасть змогу державним службовцям надавати послуги, які відповідають не лише чинному законодавству, а й потребам та очікуванням територіальної громади.

Важливою ознакою стандартів є їхня універсальність – вони однакові для будь-якої установи чи організації. Різними можуть бути лише деякі аспекти, оскільки навіть в установах зі схожим видом діяльності не може бути двох абсолютно однакових систем, бо кожна організація розробляє їх відповідно до своїх можливостей і потреб громади.

IV. Висновки

Наслідки якісного надання послуг для громади, суспільства у цілому можуть виражатися в таких загальних категоріях, як підвищення довіри до влади, забезпечення соціальної злагоди, збільшення економічних благ (надходження коштів до бюджету, підвищення рівня сплати податків тощо).

Для оцінювання якості надання адміністративних послуг необхідно визначити критерії, за якими може здійснюватися таке оцінювання. У цій статті під критерієм розуміємо підставу для оцінювання якості надання адміністративних послуг.

Задоволеність споживача та орієнтація на споживача мають бути основними принципами при визначенні критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг. Слід погодитися з експертами Центру політико-правових реформ щодо мінімального переліку критеріїв, які мають бути взяті за основу відповідними органами: а) результативність; б) своєчасність; в) доступність; г) зручність; д) відкритість; ж) повага до особи; з) професійність.

Кожен із цих критеріїв слід розглядати окремо, враховуючи структурні показники, що впливають на загальну оцінку якості. Водночас не слід забувати, що на оцінювання якості послуги впливають усі критерії в комплексі, відповідно, нехтування одним із них має відображатися на загальній оцінці послуги.

Література

1. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих "управлінських послуг" /

- В.Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127.
2. Тимошук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг / В.П. Тимошук, А.В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
3. Словник іншомовних слів. – К. : Факт, 2000. – 540 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Вид-во "Українська Енциклопедія" ім М.П. Бажана. – 2005 – Т. 5. – 735 с.
5. Закон України "Про стандартизацію" від 17.05.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31.– Ст. 145.
6. Петренко В. "Єдине вікно" позбавить адміністративного кпину / В. Петренко // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 99 (3012). – 31 травня. – С. 3.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В.П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
8. Сороко В.М. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В.М. Сороко // Вісник державної служби України – 2004. – № 3. – С. 11–19.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади" від 15.02.2006 р. № 90 // Вісник державної служби України. – 2006. – № 1. – С. 69–70.
10. Скільки повинні коштувати населенню та підприємцям послуги держави / Інститут конкурентного суспільства. – К. : АДЕФ-Україна, 2003. – 88 с.
11. Матеріали роботи групи щодо обґрунтування політики стратегії дій з реалізації пріоритетного напрямку "Запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування" [Електронний ресурс] / Ю.П. Шаров, Л.Г. Штика, С.М. Коник, Л.М. Гогіна. – Режим доступу: <http://www.Academy.gov.ua>.
12. Авер'янов В.Б. Актуальні завдання реформування адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1999. – № 8. – С. 8–11.

УДК 351.712.2.028

НАДАННЯ ПРЕФЕРЕНЦІЇ ВІТЧИЗНЯНИМ ВИРОБНИКАМ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Зубар В.В.

здобувач Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України

Annotation

Short-term government economy regulation in the sphere of procurement by means of restrictions of the participation in tender Ukrainian producers is analysed. Conservation to competitions in procurement is proved.

Анотація

Проаналізовано процес короткострокового державного регулювання економіки у сфері державних закупівель за допомогою обмеження участі в тендерах українських виробників. Доведено доцільність збереження конкуренції.

Ключові слова

Преференції, короткострокове державне регулювання, державні закупівлі, тендер.

I. Вступ

Без конкуренції на вільному ринку попит і пропозиція лишилися б головною регулятором суспільного виробництва, і ми не змогли б отримати вільне ціноутворення й визначити оптимальну пропорцію виробництва та його економічну ефективність.

Держава за допомогою економічних і законодавчих важелів повинна намагатись, по-перше, стимулювати певні напрями розвитку економіки, по-друге, зберігати ринкові механізми, зокрема конкуренцію.

Розвиток нашої держави повною мірою залежить від соціально-економічних процесів. Так, Україна у травні 2008 р. стала повноправним членом Світової організації торгівлі, тобто фактично сформувала ринкову економіку, але це не заперечує необхідність державного регулювання економічних процесів. Існують різні погляди на масштаби, форми та інтенсивність втручання держави в цю сферу.

II. Постановка завдання

Метою статі є дослідження питання короткострокового державного регулювання економіки у сфері державних закупівель й надання преференцій вітчизняним виробникам; доведення доцільності збереження конкуренції у сфері держзакупівель.

III. Результати

Регулювання економіки здійснюється в рамках господарського й цивільного законодавства та інших законів і підзаконних актів, за допомогою яких встановлюються норми і правила. В їх основі лежить об'єктивний план дій, послідовність певних заходів.

Метою держави у сучасній ринковій економіці є не стільки коригування ринкових механізмів, скільки створення умов для їхнього ефективного функціонування: конкуренція має забезпечуватися там, де є можливість, регульовальний вплив держави – там, де необхідно [1]. Іншими словами, державне управління економікою доповнює ринковий механізм, що в сукупності становить єдину систему макроекономічного управління народним господарством.

Проблеми, які накопичилися у вітчизняних виробників після розпаду СРСР, через трансформацію планової економіки у ринкову, а також через деіндустріалізацію держави у зв'язку з поглибленням кризи високотехнологічних і переробних галузей, перетворили Україну на постачальника дешевої сировини та неякісної продукції. При цьому сформувалася й відповідна структура товарообміну, в якій, наприклад, експортна продукція вітчизняного машинобудування становить менше 10% і її частка постійно зменшується. Ця тенденція посилюється. Сьогодні існує реальна загроза повної деградації вітчизняного виробничого та інтелектуального потенціалу, ліквідація цілих галузей виробництва наукомісткої та високотехнологічної продукції.

Під час економічної кризи актуальною стає комплексна підтримка вітчизняного виробника з боку нашої держави, а саме державного регулювання ринку, зокрема регулювання ринку товарів, робіт і послуг, які закуповуються за державні кошти.

Проведення державою політики захисту вітчизняного виробника є, по суті, мірою протекціоністської політики щодо місцевих виробників. Це не особливе явище – така практика реально існує в більшості індустріально розвинутих країнах світу. Існує близько 800 видів різних нетарифних обмежень, які тим чи іншим чином регулюють понад 60% зовнішньої торгівлі.

Слід зважати й на те, що протекціонізм у чистому вигляді має багато негативних рис. По-перше, штучно обмежується доступ на внутрішній ринок ефективного виробника, і відбувається стимуляція неефективного. Внаслідок цього завжди зростає ціна на товар, за що в кінцевому підсумку розплачується споживач. Ми викривляємо в той або інший спо-

сіб ефективність галузей, тобто створюються штучні умови для відпливу капіталу до фактично нерентабельних галузей.

Забезпечити економічну стабільність держави, реальну підтримку вітчизняного виробника можна лише через проведення єдиної державної політики, спрямованої на вихід з кризи, стабілізацію економічної ситуації. Це може бути національна стратегія економічної безпеки, яка матиме коротко-, середньо- і довгострокові цілі та конкретні механізми їх досягнення. Крім того, необхідно забезпечити постійний моніторинг з боку відповідних державних структур за реалізацією цієї стратегії. Розвитком стратегії має стати створення відповідної нормативно-правової бази, яка встановлюватиме основні критерії економічної безпеки й регулюватиме діяльність суб'єктів економічної безпеки [9].

Короткострокове, або емпіричне, державне регулювання – це комплекс антикризових і антициклічних заходів держави, спрямованих на пом'якшення наслідків економічної кризи, згладжування циклічного характеру розвитку економіки в цілому. Характерною рисою короткострокового регулювання є те, що його заходи застосовуються разом з накопиченням кризових явищ і розвитком самої кризи, а тому заздалегідь не плануються. Серед головних опосередкованих інструментів впливу – державні закупівлі. Безпосередніми об'єктами поточного емпіричного регулювання є попит, зокрема обсяг платоспроможного попиту і пропозиції, тобто інвестиційні дії компаній.

Антиінфляційна політика є важливим компонентом усього комплексу методів державного регулювання економіки країни. Важливу роль у ній відіграє регулювання державних витрат і надходжень до державного бюджету. Так, якщо інфляція починає зростати швидкими темпами або має місце значний інфляційний розрив, держава вдається до заходів, спрямованих на зменшення розмірів реальних прибутків, за допомогою яких досягається обмеження споживання, а отже, й попиту. Наприклад, в Україні індекс інфляції споживчих цін у 2008 р. становив 22,3%, середньорічний темп зростання досяг 25,2% і порівняно з 2007 р. збільшився вдвічі. Отже, положення Постанови Кабінету Міністрів України № 1036 [6] виглядають цілком логічно. Згідно із цією Постановою, однією з вимог є забезпечення взяття з 1 січня 2009 р. бюджетних зобов'язань за загальним фондом державного бюджету на 20% менше середньомісячних планових призначень 2008 р. за видатками на утримання органів управління; зменшення у 2009 р. на 30% порівняно з 2008 р. видатків на підвищення кваліфікації працівників; припинення до кінця 2009 р. оновлення за рахунок коштів загального фонду держа-

вного бюджету комп'ютерної техніки. Такими кроками наша держава обмежує державні видатки і тим самим зменшує попит на роботи, товари й послуги. Через скорочення попиту на товари, роботи і послуги мають зменшуватися ціни на предмети закупівлі при проведенні тендерів, але до участі в тендерах запрошуються тільки виробники товарів, надавачі послуг і виконавці робіт, тобто штучно обмежується конкуренція, а ціна, звісно, не буде зменшуватися у зв'язку із світовою економічною кризою. У цьому випадку регулювання державної економіки, на нашу думку, не буде спрямовуватися на подолання кризи, підтримка одних суб'єктів господарювання призведе до згортання роботи інших та зростання рівня безробіття.

Як зазначалося вище, одним із важелів опосередкованого інструменту впливу на кризу в країні є державні закупівлі. Якщо звернутися до розгляду законодавства про держзакупівлі, то воно знаходиться у перманентній кризі з часу прийняття першої редакції Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" [3]. Скоріш за все, шведська модель закупівель, яку намагалися запровадити у вітчизняних умовах розвитку ринку та економіки з 2000 р., не спрацювала. Преференції, які передбачалися виробникам та підприємствам інвалідів, були скасовані у 2007 р. З 2 квітня 2008 р. замість Закону "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" набуло чинності Тимчасове положення про державні закупівлі. За короткий час було прийнято декілька постанов Кабінету Міністрів України, які мали безпосереднє відношення до регулювання державних закупівель. Чинна Постанова Кабінету Міністрів України № 921 (зі змінами) [7] повернула протекціонізм певної групи суб'єктів господарювання та надала можливість участі у торгах безпосереднім виробникам.

Закріплюється ця норма положенням пункту 61, у якому на замовника торгів покладається обов'язок відхиляти тендерну пропозицію, якщо учасник не надав документального підтвердження того, що він є вітчизняним виробником товарів, виконавцем робіт і надавачем послуг або його офіційним представником (надалі виробник), а у разі, коли товари, роботи і послуги не виробляються (не виконуються, не надаються) на території України, – виробником товарів, виконавцем робіт і надавачем послуг або їх офіційним представником.

Переймаючись долею вітчизняних виробників, Верховна Рада України прийняла Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості" від 18 грудня 2008 р. № 694-VI [2], у якому, згідно з прикінцевими положеннями, з метою захи-

сту вітчизняної економіки від наслідків світової фінансово-економічної кризи тимчасово, до 1 січня 2011 р., встановлено, що закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти здійснюється у вітчизняних виробників цих товарів, робіт і послуг (юридичних та фізичних осіб), крім товарів, які не виробляються в Україні. Виходячи з цієї норми, встановлюється виключне зобов'язання закупівлі за державні кошти товарів, робіт і послуг у вітчизняних виробників. Але з 14 липня 2009 р. цей Закон припинив дію на підставі Рішення Конституційного Суду України від 14 липня 2009 р. № 18-рп/2009 [8].

Незважаючи на те, що цим Законом дії замовника щодо закупівель більше не обмежуються, слід пам'ятати, що Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти залишається чинним. Отже, за державні кошти можна купувати товари, роботи і послуги або тільки українські (вітчизняні) у виробника та його офіційного представника, або іноземні, якщо вони не виробляються в Україні. Багато питань виникало раніше при проведенні процедур закупівель та застосуванні цієї норми й визначенні терміна "вітчизняний виробник". Кабінет Міністрів України прийняв 24 червня 2009 р. Постанову "Про внесення змін до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" № 647 [5], у якій визначив термін "вітчизняний виробник" – фізична чи юридична особа, яка здійснює на території України виробництво товарів, виконання робіт чи надання послуг. Важливим також є те, що визначено документи, які підтверджують статус вітчизняних виробників або їх представників, дилерів, дистриб'юторів.

Відповідно до пункту 24-1 Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 р. № 921 (із змінами в редакції Постанови № 647 [7]), з метою підтвердження статусу вітчизняного виробника учасник подає замовнику засвідчені у визначеному порядку копії установчих документів юридичної особи (свідоцтва про державну реєстрацію фізичної особи – підприємця), а у разі закупівлі товарів – також свідоцтва про присвоєння товару штрихового коду GS1, або сертифіката продукції власного виробництва, або іншого документа, який підтверджує, що учасник виробляє товар, який є предметом закупівлі.

Таким чином, перелік документів, які підтверджують статус вітчизняного виробника товарів, не є вичерпним, що зазначається й у Листі-роз'ясненні Міністерства економіки України щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти у вітчизняних виробників від 5 серпня 2009 р. № 3303-27/696 [4].

IV. Висновки

Отже, головною метою державного втручання в економічний розвиток є забезпечен-

ня безперервності процесу відтворення національного господарства як єдиного цілого, досягнення економічної ефективності на макrorівні. Її реалізація здійснюється через свідоме визначення суспільних потреб, можливостей і шляхів їх задоволення.

Цілком зрозуміло, що під час кризи в Україні, яка вже триває більше року, треба використовувати засоби сприяння вітчизняному виробникові щодо регулювання ринку товарів, робіт і послуг.

В умовах фінансової кризи зроблено перший крок для підтримки української економіки і вітчизняних виробників. Але не треба забувати, що виважена конкуренція на ринку держзакупівель є безсумнівним благом для споживачів – розпорядників державних коштів, оскільки в кінцевому підсумку вона сприяє підвищенню якості товарів і зниженню цін на них.

Література

1. Государственное регулирование экономики : учеб. пособ. / Г.И. Черкасов, В.М. Колтунов, А.М. Желтов, В.М. Непомилуев, Е.Н. Кириллов. – Н.-Новгород, 1998.
2. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості" від 18.12.2008 р. № 694-VI // Урядовий кур'єр. – 2009. – 3 лютого.
3. Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22.02.2000 р. № 1490-III (із змінами, внесеними згідно із Законом № 2188-IV від 18.11.2004 р.) (Закон втратив чинність на підставі Закону № 150-VI від 20.03.2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.nau.ua/doc/?uid=1078.1739.0>.
4. Лист-роз'яснення Міністерства економіки України щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти у вітчизняних виробників від 05.08.2009 р. № 3303-27/696 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tender.me.gov.ua>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 24.06.2009 р. № 647 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.procurement.in.ua>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про деякі питання організації бюджетного процесу" від 26.11.2008 р. № 1036 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fairlaw.in.ua/tender-113.html>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України № 921 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 19.11.2008 р.

- № 1017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fairlaw.in.ua/tender-50.html>.
8. Рішення Конституційного Суду України від 14.07.2009 р. № 18-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.fairlaw.in.ua/tender-50.html.

ронний ресурс]. – Режим доступу: www.procurement.in.ua.

9. Соснін О. Захист національного товаровиробника як основна складова національної безпеки / О. Соснін // Вісник НДФІ. – 2002. – № 12. – С. 21–24.

УДК 351.824:339.92

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Коваленко Є.О.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In article is analyzed modern condition of state industrial policy of Ukraine and trends its improvement in a context of Europe integration. The necessity of changing the existing approaches to the formation state industrial policy considering European aspiring of Ukraine has been revealed.

Анотація

Проаналізовано сучасний стан промисловості України; визначено недоліки у формуванні та реалізації державної промислової політики; запропоновано нові шляхи формування державної промислової політики в умовах європейської інтеграції.

Ключові слова

Промисловість, державна промислова політика, європейська інтеграція, промислова інноваційна політика.

I. Вступ

Стратегічний розвиток України значною мірою залежить від місця, яке зможе зайняти її промисловий комплекс у системі міжнародного поділу праці, від конкурентної стратегії держави. При цьому промислова та зовнішньоекономічна політика держави мають бути тісно пов'язаними та спрямованими, насамперед, на підвищення ефективності й конкурентоспроможності промислового виробництва.

Промисловий комплекс України є пріоритетною галуззю національної економіки. Вона забезпечує ключові інтереси країни, її безпеку, підтримує культурний та соціальний рівень життя нації. Саме цей сектор створює майже половину ВВП країни та забезпечує чверть усіх зайнятих у галузі економіки робочими місцями. Промисловість є активним агентом зовнішньої торгівлі України. Цей потенціал може перетворити вітчизняну промисловість у найголовніший економічний важіль і джерело інноваційного відновлення всіх сфер суспільства. Швидке його залучення – ключ до реального поліпшення соціально-економічного стану Украї-

ни та необхідна складова євроінтеграційних прагнень нашої держави.

Визначальним фактором розвитку промисловості є забезпечення ефективної державної промислової політики та розроблення необхідних нормативно-правових документів.

II. Постановка завдання:

- провести аналіз сучасного стану промисловості України;
- визначити недоліки у формуванні та реалізації державної промислової політики;
- запропонувати нові шляхи формування державної промислової політики в умовах європейської інтеграції.

III. Результати

На сьогодні не існує однозначної відповіді на питання про те, якою має бути державна промислова політика в Україні і яка модель її реалізації в умовах європейської інтеграції. Не розроблено комплексного підходу до реалізації механізму здійснення державної промислової політики в умовах європейської інтеграції.

Мета розвитку промисловості полягає у створенні сучасного, інтегрованого у світове виробництво промислового комплексу, здатного в умовах інтеграції розв'язувати основні завдання соціально-економічного розвитку та утвердження України як високотехнологічної держави.

Сучасна державна промислова політика має значною мірою створити умови для трансформації промислового комплексу й виконання покладених на нього функцій, зважаючи на умови європейської інтеграції.

Проблеми формування державної промислової політики розглядалися в працях В. Бабича, Л. Воротиної, С. Гливленко, С. Зінухова, В. Іванова, В. Любимова, В. Мильника, М. Рогози, Б. Титаренко, В. Чайковської, С. Чернишова, І. Черноруцького та ін. Питанням визначення державної політики розвитку промисловості присвячені наукові праці А. Гальчинського, В. Геєця, А. Кінаха,

В. Новицького, В. Семиноженка. Водночас до цього часу в наявних публікаціях лише частково обґрунтовано базові засади формування державної промислової політики в умовах європейської інтеграції.

Україна – промислово розвинута країна, що має один із найбільш структурно розгалужених промислових комплексів. Промислово-виробничий потенціал України є одним із фундаментальних системоутворювальних елементів національної економічної системи і суспільства в цілому. На сьогодні близько 60% валового національного продукту України створюється в промисловості, де зайнято більше ніж 27% працездатного населення. Однією з базових галузей промисловості є машинобудування. У цій галузі Ук-

раїни налічується близько 1500 підприємств та організацій, де працюють майже 1,6 млн осіб [4, с. 30–34]. Продукція українських машинобудівників, за винятком окремих видів товарів, є неконкурентоспроможною як на світовому, так і на внутрішньому ринку. Це обумовлено багатьма причинами. Одна з них – скорочення витрат на науково-конструкторські роботи.

Для визначення шляхів формування та подальшого розвитку державної промислової політики в умовах європейської інтеграції необхідно проаналізувати сучасний стан промисловості України. Основні показники розвитку промисловості України за період з 2001 по 2008 рр. наведені нами в табл. 1.

Таблиця 1

Основні показники розвитку промисловості України

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Обсяг реалізованої продукції промисловості (у фактичних цінах), млн грн	210 842,7	229 634,4	289 117,3	400 757,1	468 562,6	551 729,0	717 076,7	916 618,3
Основні засоби промисловості (у фактичних цінах, на кінець року), млн грн	311 089	339 259	362 598	420 080	456 738	525 222	660 369	823 796
Рентабельність операційної діяльності промислових підприємств, відсотків	3,7	2,6	3,3	4,7	5,5	5,8	5,8	5,0
Частка збиткових підприємств, відсотків	41	42	40	38	37	35	33	39
Середньорічна кількість найманих працівників у промисловості, тис.	4267,2	4063,5	3943,6	3941,2	3913,3	3851,9	3690,0	3530,8
Середньомісячна номінальна заробітна плата найманих працівників у промисловості, грн	375,16	455,85	553,59	697,42	912,83	1144,59	1481,96	1933,92

Сучасний стан промисловості свідчить про те, що її розвиток відбувається хаотично, без визначення й дотримання державних пріоритетів, відсутності державної промислової політики.

Концепція державної промислової політики має базуватися на таких основних положеннях і принципах:

- соціальна спрямованість перетворень у промисловості. На всіх етапах формування й реалізації промислової політики необхідно виходити із пріоритету інтересів і добробуту широких верств населення України;
- національні інтереси України. Всі реформи в промисловості мають розглядатися тільки через призму національних інтересів України. Промислова політика держави повинна бути незалежною;
- створення системних основ. Промислова політика повинна формувати системні основи нового промислового устрою в державі відповідно до об'єктивних законів функціонування й розвитку економіко-виробничих утворень;

- інноваційно-інвестиційний характер розвитку. Пріоритетний розвиток науки й інтелекту. Економіка знань. Формування цілісної системи прискореного впровадження їх результатів – інновацій;
- гармонійний розвиток природи, людини і промисловості, які існують лише одне для одного у тісному взаємозв'язку;
- пріоритет законодавчого забезпечення. На перших етапах формуються й приймаються закони, на базі яких проводяться реформи. Всі перетворення мають відбуватися в межах в межах, визначених нормативно-правовою базою;
- головна стратегія – стратегія прискореного розвитку. Максимальне використання наявного потенціалу розвитку з економічно, соціально, і культурно обґрунтованими діями в найефективніших напрямках (за наявності ресурсних та інших об'єктивних обмежень) із виходом у площину прийняття нетрадиційних рішень;
- об'єднання державного регулювання промисловості з ринковими механізмами саморегуляції. Державне управління має

- бути адекватним ринковим відносинам і забезпечувати прискорення інноваційного розвитку всіх промислових галузей;
- орієнтація переважно на власні сили. Реалії останніх років показали, що сподіватися на істотну зовнішню допомогу не можна. Необхідно відшукати і задіяти всі можливі власні ресурси та забезпечити їх раціональне використання;
 - саморозвиток. Більшість заходів щодо реалізації промислової політики мають відігравати роль первинного поштовху й направлятися на створення механізмів розширеного відтворення;
 - глобалізація, врахування зовнішнього оточення. Враховуються процеси глобалізації ринків товарів, капіталу, знань, праці. Впроваджуються механізми зменшення або нейтралізації проявів негативного впливу цих процесів і всебічно розширюється рівноправне взаємовигідне співробітництво;
 - поетапна реалізація з досягненням конкретних результатів, їх оцінювання. Зазначені положення можуть забезпечити розвиток суспільства на основі комплексного залучення в промисловості всіх ефективних, інтелектуальних, організаційних, матеріальних та інших факторів [2].

Особливо важливим при їх реалізації є проведення дієвої інноваційної політики.

Головна мета промислової інноваційної політики полягає в повному і ефективному використанні наявного науково-технологічного потенціалу та подальшому його розвитку. Це передбачає реформи, які впливають із визначення науки і новітніх технологій як головних факторів швидких зрушень. Орієнтація на нові підходи, створення сприятливого інноваційного клімату повинні надати можливість вирішити головну проблему: забезпечити прискорений розвиток промисловості при мінімальних інвестиційних ресурсах.

Промисловість України має забезпечити громадянам доступ до світових надбань науково-технічного прогресу. Її трансформація на основі впровадження нових ідей – це єдиний для України шлях, що може забезпечити гранично швидкий розвиток суспільства, зростання його добробуту.

Середньорічний темп приросту обсягів промислового виробництва повинен бути в 1,5 раза більшим від темпів зростання ВВП. А головним видом продукції повинна стати інноваційна продукція. Тоді промисловість зможе зайняти лідируюче місце як в економіці держави, так і у світовому просторі. Випуск продукції на одного працюючого повинен наблизитися до середньоєвропейського показника (понад 200 тис. дол. США).

Участь промисловості в євроінтеграційних процесах є поки що мінімальною: практично відсутні вітчизняні транснаціональні

компанії, які б працювали на європейських ринках; в Україні функціонує невелика кількість дочірніх підприємств світових виробників; наявний низький рівень міжнародних коопераційних зв'язків.

Проте науково-технічний, виробничий і ресурсний потенціал промисловості дає змогу реалізувати спектр переваг міжнародного економічного співробітництва, зокрема участь вітчизняних підприємств у здійсненні великомасштабних міжнародних проєктів, розвитку трансферу високих технологій та продажу ліцензій, створення спільних підприємств з виробництва продукції, що належить до п'ятого і шостого технологічних укладів, та транснаціональних корпорацій, а також участь наших фахівців у роботі міжнародних організацій з питань розвитку промисловості.

Особливо важливим для розвитку інтеграційних процесів є вступ України до СОТ, що дає змогу прискорити адаптацію промисловості до умов конкуренції на світових ринках.

Водночас, вступ до СОТ зумовлює необхідність виконання значного обсягу підготовчих робіт, пов'язаних з гармонізацією нормативно-правового забезпечення, впровадженням нових систем технічної регуляторної політики та захисту виробників і споживачів промислової продукції, зміною умов конкуренції, вертикальної та горизонтальної інтеграції виробничого, наукового і фінансового капіталів, реформуванням системи корпоративного управління.

Умови європейської інтеграції потребують посилення стимулювання інноваційної діяльності, освоєння нової культури виробництва, наближення умов і оплати праці до європейських стандартів [3].

Основними складовими потенціалу розвитку промисловості є такі:

- значні виробничі потужності – одні з найбільших в Європі, здатні до реалізації сучасних технологій і швидкого нарощування обсягів виробництва, у тому числі в інвестиційно спроможних галузях: машинобудуванні, приладобудуванні, ракетно-космічному комплексі;
- великомасштабна науково-технічна система, яка включає понад 100 академічних організацій, понад 150 вузівських науково-технічних центрів, 300 галузевих науково-дослідних інститутів, конструкторських і технологічних установ з розвинутою інфраструктурою, що спроможна задовольнити потреби інноваційного розвитку промисловості;
- наявність працівників високої кваліфікації, у тому числі понад 67 тис. наукових працівників, та системи відтворення кадрів;
- природні ресурси, які дають змогу виробляти конструкційні та функціональні матеріали в обсягах, достатніх для са-

мозабезпечення замкнених технологічних циклів у промисловості.

Важливою є наявність основної умови для реалізації цього потенціалу – значний, поки що недостатньо платоспроможний, внутрішній ринок промислової продукції та ринкова інфраструктура, що динамічно розвивається.

В цілому стратегія державного стимулювання розвитку промислового сектора України на довгострокову перспективу має передбачати як стимулювання розвитку промислового експортного потенціалу України, так і забезпечення потреб внутрішнього ринку в промисловій продукції, що ґрунтуються на розширенні внутрішнього попиту держави, суб'єктів господарювання й населення. Виходячи з цього, індустріальними чинниками економічного зростання можуть бути ті промислові об'єкти, які виробляють товари та послуги, що мають ринки споживання й здатні активізувати роботу значного кола суміжних виробництв. Основними напрямами реформування державної промислової політики є:

- застосування нових стратегій управління шляхом переходу від запізненого виправлення дефектів попереднього розвитку до випереджальних багатовекторних спрямовуючих дій;
- удосконалення механізмів ринкової самоорганізації підприємств на виконання стратегічних напрямів промислового розвитку;
- формування повнофункціональної структури системи управління з включенням у неї центральних і регіональних органів;
- законодавче розмежування повноважень з формування та реалізації державної і регіональної промислової політики;
- перехід на функціонально спрямовану організаційну структуру органів управління з переважною орієнтацією державної промислової політики на створення сприятливих умов функціонування й розвитку промисловості;
- поліпшення управління державною промисловою власністю;
- створення умов для ринкової самоорганізації великомасштабних інноваційно орієнтованих об'єднань та передачі їм частини управлінських повноважень з реалізації промислової політики;
- підготовка менеджерів нової формації для роботи в органах державного управління промисловістю та стимулювання впровадження лідерного менеджменту, сучасних методів бізнес-планування і стандартів інноваційного та інвестиційного проектування на промислових підприємствах;
- впровадження комп'ютеризованих систем підтримки управлінських рішень та створення єдиної облікової бази даних.

Орієнтація на європейські стратегії державного управління потребує вдосконалення засобів державної політики розвитку промисловості. Їх базовими складовими мають бути програмно-цільові механізми та нормативно-правове забезпечення, яке б відповідало нормам і стандартам Європейського Союзу.

IV. Висновки

Формування ефективної державної промислової політики буде сприяти розвитку промислового виробництва на основі підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств на світовому й внутрішньому ринках, що, у свою чергу, забезпечить усебічну інтеграцію українських товаровиробників до світового господарства. При розробленні й реалізації державної промислової політики має враховуватися весь арсенал форм і методів впливу держави на діяльність підприємств промисловості, основні напрями прикладання зусиль регуляторної діяльності та орієнтація на європейські стандарти державного управління.

Література

1. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Концепція державної промислової політики України : Указ Президента України від 12.02.2003 р. № 102-2003 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступу: <http://www.ovu.com.ua>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Державна програма розвитку промисловості на 2003–2011 роки" від 27.08.2003 р. № 1174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.com.ua>.
4. Пустовойт О. Модель ресурсопользования Украины: отдельные итоги и штрихи развития / О. Пустовойт // Экономика Украины. – 2006. – № 7. – С. 27–34.

УДК 351.851

РЕФОРМУВАННЯ ЗМІСТУ ОСВІТИ ЯК ПРІОРИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ

Козарь Т.П.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

In the article the category content of education is revealed, the structure of education content is defined, the priorities of the development of the modern educational process are considered.

Анотація

Розкрито значення категорії “зміст освіти”, визначено структуру змісту освіти, розглянуто пріоритети розвитку сучасного освітнього процесу.

Ключові слова

Зміст освіти, мета освітньої системи, державна освітня політика, реформування змісту освіти.

I. Вступ

Однією з основних проблем сучасної освіти в Україні є реформування її змісту. За роки незалежності нашої держави визначено нові пріоритети розвитку освіти, створено нову нормативно-правову базу, прийнято цілий ряд законів щодо освітнього циклу. Освіта радянського й пострадянського періодів зазнала кількох істотних перебудов змісту, змін тривалості навчання, методичного забезпечення. Насамперед, з'ясуємо, що ж таке зміст освіти? Існують різні визначення цієї найважливішої категорії дидактики. У більшості підручників він визначається як система знань, умінь і навичок, оволодіння якими забезпечує розвиток розумових і фізичних здібностей тих, хто навчається.

II. Постановка завдання:

- розкрити значення категорії “зміст освіти”;
- з'ясувати мету освітньої системи;
- визначити структуру змісту освіти;
- розглянути пріоритети розвитку сучасного освітнього процесу.

III. Результати

Зміст освіти – головний засіб цілеспрямованого навчання. Ця категорія історична, бо навчальний зміст – своєрідна модель вимог суспільства стосовно підготовки людей до життя. У змісті освіти враховуються не лише актуальні й перспективні потреби суспільства, а й освітні запити окремих особистостей. На думку Ю.К. Бабанського, зміст освіти – один із компонентів процесу навчання. Це система наукових знань, умінь і навичок, оволодіння якими забезпечує все-

бічний розвиток розумових і фізичних здібностей молоді, формування світогляду, моралі й поведінки, підготовку до суспільного життя, праці. Зміст освіти охоплює всі елементи соціального досвіду, нагромадженого людством [8]. Під змістом освіти М.Д. Ярмаченко розуміє систему знань про навколишній світ, сучасне виробництво, культуру та мистецтво, узагальнених інтелектуальних і практичних умінь, навичок творчого розв'язання практичних і теоретичних проблем, систему етичних норм, якими мають оволодіти учні та студенти [7]. Відомий педагог і філософ Г.С. Гессен стверджує, що найважливіші функції освіти – це навчання і виховання в їх безперервній взаємодії [1].

Мета будь-якої освітньої системи полягає у формуванні такого практичного світогляду людини, який би краще поєднував її професійну діяльність із загальними світоглядними цінностями, закладеними в основу цієї системи. Оскільки філософія з часу свого виникнення завжди виконувала функцію теоретично-рефлексійного аналізу світогляду та його подальшого розвитку, вона набула важливого значення і в становленні нових освітніх систем.

Розглянемо структуру змісту освіти. Його визначальним елементом є знання. Знання – це результат пізнавальної діяльності людини. Вони перевіряються суспільно-історичною практикою й знаходять своє відображення у свідомості людини у вигляді уявлень, понять, фактів, термінів, суджень, теорій. Знання можуть бути життєві, побутові, які ґрунтуються на спостереженнях, здоровому глузді, і наукові, які набуваються внаслідок цілеспрямованого навчання й самонавчання. Знання є складовою вмінь людини діяти. “На тісний зв'язок умінь із знаннями вказує значення самого слова “уміння”. Без знань немає вмінь. Але вміє той, хто не тільки знає, а й може застосовувати свої знання на практиці, користуватися ними у змінюваних ситуаціях. Можна сказати, що вміння – це знання людини в дії” [5, с. 318–319]. Уміння виявляються в різних видах діяльності. У процесі пізнання об'єктів вони поділяються на дві великі групи: розумові й практичні; за характером діяльності людини

вміння бувають найрізноманітнішими. У молоді поступово формується велика кількість загальнонавчальних, мовленнєвих, ігрових, трудових, мистецьких, спортивних, побутових та інших умінь. Кожне загальне вміння, як правило, включає кілька окремих. Скажімо, загальне вміння самоконтролю залежить від рівня сформованості окремих умінь: аналізувати завдання, узгоджувати свій спосіб виконання з правилом чи зразком, добирати приклади, робити висновки, виправляти помилки та ін. Уміння включають різні дії. Окремі дії, багаторазово повторюючись, автоматизуються й стають навичками діяльності. Знання, вміння й навички мають формуватись у тісній взаємодії.

Істотним компонентом змісту освіти є предмети або курси цілеспрямованого виховного впливу (ознайомлення з навколишнім світом, народознавство, українознавство, валеологія, етика), які допомагають сформувати у молоді якості громадянина, основи здорового способу життя, культуру поведінки.

Багатокомпонентність змісту – передумова реалізації в процесі навчання трьох цілей: освітньої, розвивальної, виховної. Зміст освіти конкретизується в нормативних документах: навчальних планах, програмах, підручниках, навчальних посібниках. Усі ці матеріали побудовані з використанням поняття “навчальний предмет”. Саме навчальний предмет є спеціально сконструйованою формою змісту, яка адаптує основи певної науки до потреб освіти, тому до конструювання змісту слід підходити системно, тобто бачити взаємозв'язок різних чинників, що впливають на якість навчання, і виділяти серед них пріоритети його добору й удосконалення. У зв'язку з цим у доборі змісту необхідно одночасно враховувати: а) його наступність і перспективність; б) потенційні можливості для взаємозв'язку навчання, виховання й розвитку; в) можливість достатнього за тривалістю і частотністю впливу на кінцеві результати навчання; г) об'єктивні передумови для організації навчальної діяльності різних рівнів складності.

Психологи і методисти радять при визначенні змісту освіти враховувати рівень готовності особистості до навчання. Зокрема для обдарованої молоді і тих, кому навчання дається з відчутними труднощами, рекомендуються різні навчальні програми та підручники, але з обов'язковим відображенням базового компонента. Тут диференціація може виявлятися у звуженні чи розширенні інформаційної частини, зміні темпу засвоєння, способів подачі матеріалу. Крім зовнішньої диференціації (на рівні змісту предметів і різних способів організації його засвоєння), необхідно широко застосовувати й внутрішню, яка передбачає диференціювання змісту навчального матеріалу з

різною підготовкою в межах теми чи окремого заняття, що дає змогу запропонувати сильнішим матеріал, який стимулює їхній розвиток, а слабшим – полегшити засвоєння програмного мінімуму. Йдеться про те, що сутність засвоєних елементарних знань не має суперечити науковим твердженням, тобто при доборі змісту мають одночасно враховуватися принципи науковості й доступності.

Диференційований підхід до визначення змісту освіти має бути обов'язковим принципом функціонування сучасного освітнього закладу. Він забезпечується різними шляхами залежно від типу навчального закладу.

Відповідно до загальнодержавних цілей освіти, в її змісті мають відображатися чотири основні елементи: система знань (уялень, понять, фактів, зв'язків, залежностей) про природу, людину, суспільство, техніку та ін.; система загальних способів навчальної діяльності; досвід індивідуальної творчої діяльності; досвід емоційно-вольового, морального, естетичного ставлення людини до навколишньої дійсності, вміння користуватися системою цінностей суспільства.

Зміна цілей і цінностей в освіті потребує істотного оновлення її змісту. Це тривалий процес, який передбачає дослідження багатьох теоретичних і практичних питань. Щоб розвиток особистості здійснювався в педагогічно доцільному напрямі, навчальна діяльність має бути змістовною й особистісно значущою.

Донедавна зміст освіти визначався переважно у формі предметів. Нині постала нова проблема: поєднати предметну основу навчання з інтеграцією та диференціацією змісту. А для цього, зокрема, слід подбати про добір матеріалу для інтегрованих курсів, досягнення їх цілісності, вплив на розвиток молоді, співвідношення інтегрованих курсів з предметами з основ наук. Зростання ролі гуманістичних цінностей у демократичному суспільстві потребує посилення культурологічної спрямованості освіти.

Отже, сучасний зміст освіти має бути багатокомпонентним і національним, бо це є об'єктивною передумовою реалізації його розвивальних і виховних функцій.

У доборі змісту слід керуватися не критерієм максимуму того, що може засвоїти учень, а тим, наскільки цей зміст сенситивний його можливостям, які базові потреби він задовольняє, що дає для подальшого розвитку, які можливості для економного використання навчального часу і розумових сил відкриває.

У ситуації вибору вчителями та викладачами навчальних планів і програм принципово важливо домогтися фундаментальності сучасної освіти, тому завданнями реформування змісту освіти є: визначення базового навчального плану, розроблення змісту структури державних стандартів за галузя-

ми базового навчального плану, визначення системи вимірників оцінки якості освіти. Це складна комплексна проблема, для розв'язання якої дидакти і методисти, вчені й практики мають об'єднати свої зусилля.

Сучасні педагоги шукають гнучкі форми організації навчання. Дидакти, які розробляють структуру й методику занять, мають урахувати: силу статичного і розумового навантаження; об'єктивні можливості змісту предмета для зміни видів діяльності; специфіку підготовки до деяких занять. Актуальними є пошуки такої структури занять, яка відповідала б особливостям інтегрованих курсів, заняттям з ігровим сюжетом, заняттям-дискусіям тощо.

Через засвоєння змісту освіти особистість готується до збереження й розвитку культури (в широкому її розумінні), тому зміст освіти не може бути вузьким. Він має жити різними джерелами, серед них найголовнішими є: природа, наука, виробничі технології, краєзнавство, людинознавство, педагогічні й психологічні знання тощо.

Зміст освіти не має зазнавати впливу будь-яких політичних партій і класового підходу в доборі навчального матеріалу, в оцінюванні тих чи інших явищ, подій тощо. Водночас зміст освіти забезпечує соціалізацію людини, тобто входження її у світ цінностей, зафіксованих Конституцією України, законами нашої держави, закріплених традиціями і звичаями народу.

Основні принципи реформування змісту сучасної освіти – гуманізація, диференціація, інтеграція. Їх реалізація має на меті формування творчої особистості як умову й результат повноцінного процесу навчання.

Гуманізація навчання і виховання – це створення максимально сприятливих умов для розвитку здібностей учнів та студентів, турбота про їхнє здоров'я [3]. Водночас це широке використання засобів народної педагогіки, фольклору, народознавства, історії українського народу, уроків гуманності й краси, традицій і звичаїв українського народу з метою формування гуманних рис та гуманних переконань. Гуманізація відносин викладача з учнями, задоволення потреб молоді у спілкуванні та співпраці мають привести до певної системи поєднання індивідуальних, групових і фронтальних видів роботи. Завдання дидактів – визначити переваги й недоліки кожної з них залежно від завдань заняття і навчальних можливостей молоді, наявності дидактичного матеріалу. Отже, потрібні розробки видів групових завдань, методики формування позитивної мотивації до навчальної співпраці, комплектування груп різними способами тощо.

Таким чином, зміст сучасної освіти багатокomпонентний, містить знання, різноманітні вміння й навички, досвід творчої діяль-

ності, емоційно-ціннісного ставлення людини до природи, до себе та інших людей. Формою відображення змісту є навчальні предмети, інтегровані курси, які мають відповідати рівню підготовки молоді і цілям їх вивчення.

Серед невідкладних завдань, які необхідно вирішити, є інформатизація освіти в Україні. Саме з новими педагогічними й інноваційно-комунікаційними технологіями (далі – ІКТ) нині пов'язують реальні перспективи розвитку освіти. Це дасть змогу кожному обирати свій шлях у навчанні на основі такої важливої дидактичної властивості ІКТ, як індивідуалізація навчального процесу завдяки програмуванню та динамічній адаптованості навчальних програм. Інноваційно-комунікаційні технології, основою яких є глобальні телекомунікаційні мережі, інтелектуальні комп'ютерні системи та програми, об'єднання яких формує одну інфраструктуру планети – інфосферу, відкривають нові можливості для викладачів. Телекомунікації (електронна пошта, телеконференції) спонукають молодь до вироблення власних поглядів на події у світі, до самостійного усвідомлення й дослідження багатьох явищ; формують перші навички співпраці, вчать мислити.

Головним завданням державної освітньої політики передусім має стати усунення таких проблем, як повільне адаптування системи української освіти до умов ринку та вимог демократичного суспільства; обмежений доступ до освіти у зв'язку з матеріальним становищем; крайній низький рівень фінансування системи освіти; непослідовність у впровадженні демократичних норм і принципів управління в системі освіти та ін.

Визначаючи державні пріоритети в галузі освіти, необхідно враховувати, що процес об'єднання Європи, його поширення на Схід і на Прибалтійські країни супроводжується встановленням єдиних критеріїв і стандартів у цій сфері. Цей процес дістав назву Болонського, головною метою якого є консолідація зусиль наукової та освітньої громадськості й урядів країн Європи для істотного підвищення конкурентоспроможності європейської системи науки й вищої освіти у світовому вимірі, а також для підвищення ролі цієї системи в суспільних перетвореннях [2].

Згідно з Національною доктриною розвитку освіти України в XXI столітті [6], в освітньому процесі мають бути забезпечені якісні зміни:

- перегляд навчальних програм;
- приведення змісту й організаційних форм української освіти у відповідність з вимогами ринку та демократичного суспільства;
- розширення доступу до високоякісної освіти прошарків населення, які потребують особливої уваги (діти з малозабез-

- зпечених родин, люди з обмеженими фізичними можливостями);
- гарантування прозорості й ефективності використання інвестицій через посилення громадського контролю і підзвітності в наданні державних послуг в освіті;
- державні ресурси (гроші платників податків) мають бути спрямовані, насамперед, на розвиток сучасної освітньої інфраструктури, яка зробить максимально доступними знання та інформацію для всіх категорій населення;
- створення нормативного і регуляторного середовища, в якому бізнес, зацікавлений у компетентних працівниках, активніше включатиметься у фінансування освіти;
- гарантування участі громадськості у прийнятті рішень, які стосуються розвитку освіти.

IV. Висновки

Отже, для впровадження досконалої моделі освіти в Україні необхідно переглянути зміст освіти, розробити державні стандарти, створити мережу ресурсних та інформаційних центрів, забезпечити опрацювання та впровадження новітніх комп'ютерних технологій навчання, підготувати нову генерацію вчителів і викладачів, забезпечити формування активної громадянської позиції та позитивного ставлення суспільства до освіти.

Обрані шляхи модернізації вищої освіти України співзвучні загальноєвропейським

підходам. Україна йде в європейський простір з власними здобутками, апробованими методиками й технологіями навчання, історичним досвідом і визнаним доробком наших педагогічних шкіл [4].

Література

1. Гессен Г.С. Основы педагогики (введение в прикладную философию) / Г.С. Гессен. – М., 1995. – 496 с.
2. Державна національна програма "Освіта (Україна XXI століття)". – К.: Райдуга, 1994. – 61 с.
3. Єременко І. Гуманізація як невід'ємна складова виховання / І. Єременко // Педагогічна газета. – 1999. – № 9.
4. Журавський В.С. Болонський процес: головні принципи входження в Європейський простір вищої освіти / В.С. Журавський, М.З. Згуровський. – К.: Політехніка, 2003. – 200 с.
5. Костюк Г.С. Навчально-виховний процес і психічний розвиток особистості / Г.С. Костюк. – К., 1989. – С. 318–319.
6. Національна доктрина розвитку освіти: затверджена Указом Президента України від 17.04.2002 р. № 347 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Педагогіка / [за ред. М.Д. Ярмаченка]. – К., 1986. – С. 93.
8. Педагогіка / [под ред. Ю.К. Бабанського]. – М., 1988. – 497 с.

УДК 351.824.11(430)

РЕФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НІМЕЧЧИНІ

Кохалик Х.М.

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президенті України

Annotation

The main trends in reforming local self-government in Germany are determined. The reforms of communal self-government in new lands of Germany are analysed. The peculiarities of present reforming communal self-government in Germany are investigated.

Анотація

Визначено основні напрями реформування місцевого самоврядування в Німеччині. Проаналізовано реформи комунального самоврядування в нових землях Німеччини. Досліджено особливості сучасного реформування комунального самоврядування в Німеччині.

Ключові слова

Реформа, комунальне самоврядування, муніципалітети, місцева влада, управління.

I. Вступ

Сьогодні увага науковців зосереджена на реформуванні сучасної системи місцевого самоврядування, пошук оптимальної моделі якої триває дотепер. Цілком очевидно, що лише комплексне проведення реформ може забезпечити становлення ефективної системи місцевого самоврядування в Україні. Важливим є дослідження зарубіжного досвіду країн, які провели реформи в цій сфері та досягли позитивних результатів.

Дослідження реформ комунального самоврядування в Німеччині є недостатньо висвітленим у працях вітчизняних науковців. Необхідно відзначити дослідження А. Гриценко "Територіальні та функціональні реформи комунального самоврядування в Німеччині" та Г. Люхтерхандт "Реформи в нових землях Німеччини". Основою для дослідження реформ комунального самоврядування в Німеччині

стали праці таких зарубіжних вчених: Н. Melzer, М. Schöneich, Е. Tilkorn, Н. Wollmann.

II. Постановка завдання

Мета статті – вивчити та проаналізувати досвід Німеччини щодо різних напрямів реформування місцевого (комунального) самоврядування.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- визначити основні напрями реформування комунального самоврядування в Німеччині;
- проаналізувати реформи комунального самоврядування в нових землях Німеччини;
- дослідити особливості сучасного реформування комунального самоврядування в Німеччині.

III. Результати

Формування належної територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази муніципалітетів у Німеччині досягається шляхом проведення територіальних та функціональних реформ. Метою проведення *територіальних реформ* є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та скорочення кількості місцевих органів влади. Впродовж 1967–1979 рр. та 1990-х рр. у Німеччині було проведено ряд місцевих територіальних реформ, які призвели до суттєвого скорочення кількості міст і районів та утворення на їх основі більших і дієвіших територіальних одиниць.

Унаслідок проведення територіальних реформ у деяких землях малі муніципалітети були об'єднані в більші (Einheitsgemeinden), в інших – залишились незалежними, але були згруповані для утворення асоціацій муніципалітетів з об'єднаною адміністрацією (Ämter, Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften). Відповідно, в старих землях лише половина із 8500 муніципалітетів, які залишились, мають власну адміністрацію.

В межах нових земель Німеччини загальна територіальна реформа на рівні муніципалітетів не проводилась. Однак, оскільки багато малих муніципалітетів неспроможні надавати якісні послуги відповідно до вимог сьогодення, були сформовані асоціації муніципалітетів згідно з регламентацією їх діяльності у статуті громад або на добровільній основі (Ämter у Бранденбурзі та Мекленбург-Західній Померанії, Verwaltungsgemeinschaften у Саксонії, Саксонії-Ангальт та Тюрінгії) [3, с. 214–215].

Формування самодостатніх територіальних громад є актуальним завданням як в Німеччині, так і в Україні. Досвід Німеччини засвідчує, що вирішення цієї проблеми досягається шляхом об'єднання територіальних громад. Завдяки створенню асоціацій муніципалітетів підвищується потенціал управління. Проте слід зауважити, що позитивним можна вважати досвід об'єднання

громад на добровільній основі, за згодою громадян.

Територіальні реформи супроводжувались *функціональними*, які спрямовувались на децентралізацію – заміну малоефективних централізованих адміністративних структур системою децентралізованого управління, та деконцентрацію управлінських функцій – передачу повної відповідальності за ухвалення рішень та використання бюджетних засобів нижчим рівням місцевих адміністрацій – управлінням та відомствам.

Як зауважує Н. Wollmann, у Східній Німеччині функціональні реформи не принесли суттєвих змін, оскільки ряд важливих адміністративних функцій та повноважень було передано адміністративним одиницям адміністрації земель в той час, як майже у всій Західній Німеччині ці повноваження відійшли до компетенції місцевої влади [9, с. 125–126].

Хоча функціональні реформи не були успішними в усій Німеччині, проте можна стверджувати, що вони були не менш важливими щодо вирішення проблеми самодостатності територіальних громад. Оскільки саме на рівні територіальних громад надається найбільша кількість послуг громадянам, вони повинні мати найбільше повноважень.

Після об'єднання Німеччини в 1989 р. перед новими землями виникло складне завдання – створення системи місцевого самоврядування, яка відповідала б стандартам правової демократичної держави. Як зазначає Г. Люхтерхандт, розпочався процес “вирівнювання” громад у нових землях – наближення форм, змісту і результатів їх діяльності до існування місцевого самоврядування в старих землях. Особливістю перехідного періоду було початкове збереження старих адміністративних структур на комунальному рівні НДР водночас, коли всі вищі рівні були реформовані чи ліквідовані [2, с. 2].

Народне зібрання НДР, обране демократичним шляхом 17 травня 1990 р., ухвалило закон про самоврядування в громадах та земельних районах (Комунальну конституцію). У травні 1990 р. на основі нових правових норм відбулись вибори до органів місцевого самоврядування. Особливістю нового закону був надзвичайно детальний перелік компетенцій органів місцевого самоврядування, який значною мірою відповідав повноваженням громад у старих землях. Були передбачені вищі представницькі органи – ради зі 100 депутатів у містах та районах з населенням 100 тис. чоловік і більше, які обирались на 4 роки. Закон закріплював прямі вибори бургомістра, визначав компетенції бургомістра, ради, механізми контролю. Рада обирала “малу раду”, свого роду виконком, який повинен був займатись оперативним управлінням. Райони отрима-

ли широко визначені компетенції і, як і в старих землях, подвійний статус, виконуючи одночасно завдання державного регулювання та місцевого самоврядування. Головним чинником побудови нової системи місцевого самоврядування стала допомога старих земель: фінансова та особиста – призначення спеціалістів на керівні посади в системі адміністративних органів громад.

Упродовж 1991–1994 рр. в нових землях відбуваються функціональні реформи, які призвели до зміни структури адміністративних органів на місцевому рівні. Порівняно з 1990 р. зменшились апарати управління. У малих громадах управлінські функції почали виконуватись на громадських засадах. Використання ресурсів та відповідальність стали суттєво децентралізованими.

Система представництва була узгоджена з нормами в старих землях, що призвело до значного скорочення кількості рад. У землі Мекленбург-Нижня Померанія громади з кількістю жителів менше 500 осіб обирають 7, а більше – 100 тис. – 47 членів ради.

Були ухвалені комунальні конституції – рамкові земельні закони про місцеве самоврядування: в грудні 1993 р. – в землі Бранденбург, в червні 1994 р. – в Саксонії, Тюрингії, Саксонії-Ангальт та Мекленбург-Верхній Померанії. Відбулись нові вибори до органів місцевого самоврядування.

Суттєво змінилися завдання місцевого самоврядування. Соціальна сфера відійшла до компетенції громад, завдання вже виконувались відповідно до нових умов та правових норм. Здебільшого цим завершився процес “вирівнювання” громад у нових та старих землях.

Отже, після об’єднання Німеччини в нових землях була трансформована система комунального самоврядування. Найвагомішою зміною стало ухвалення закону про місцеве самоврядування в громадах та районах, а згодом комунальних конституцій у землях Німеччини, які визначили правовий статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Таким чином, був закладений законодавчий фундамент для розвитку комунального самоврядування.

Впродовж 1990-х рр. відбуваються реформи у сфері форм волевиявлення. Уряди земель законодавчо закріплюють прямі вибори бургомістрів. Як зауважує Н. Wollmann, із запровадженням прямих виборів бургомістра як головного елемента прямої демократії відсоток електорату, який бере участь у місцевих ратушних виборах, підвищується до 70%. Також з переходом до прямих виборів бургомістра вводиться право його відкликання зі своєї посади в будь-який час за рішенням місцевого референдуму. Такі референдуми здебільшого ініціюються кваліфікованою більшістю у місцевій раді й лише

у трьох землях (Шлезвіг-Гольштейн, Бранденбург та Саксонія), відповідне право має місцевий електорат шляхом збору необхідної кількості підписів. У землі Бранденбург (Східна Німеччина), де місцеві громадяни мають право відкликання бургомістра, впродовж 1994–1998 рр. майже 10% бургомістрів були відкличані зі своїх посад. Отже, введення прямих виборів та процедури відкликання бургомістрів посилює їх підзвітність та відповідальність місцевому електорату [8, с. 31–36].

Крім введення прямих виборів бургомістра, розробляються інструменти референдуму (Bürgerentscheid) та положення про електорат, який може вимагати його проведення (Bürgerbegehren). Ці кроки уможливили електорат впливати на рішення (між місцевими виборами з індивідуальних питань, які належать до сфери місцевого самоврядування) [3, с. 225]. Отже, шляхом активного запровадження в практику місцевого самоврядування форм прямої демократії, громадяни отримали нові можливості безпосередньої участі в місцевому самоврядуванні.

Сьогодні в Німеччині значна увага приділяється проведенню адміністративних реформ, головна мета яких – підвищення ефективності місцевого самоврядування шляхом запровадження нових моделей менеджменту. Відчувається потреба оволодіння новими технологіями та засвоєння сучасних прийомів менеджменту, що є актуальним і в Україні. Можна погодитись з Е. Tilkorn, який вважає, що для досягнення зазначеної мети необхідне запровадження таких управлінських методів:

- аналіз завдань та пошук ефективного шляху їх виконання;
- сприяння співпраці між державними та приватними організаціями (ремонт державних будівель, пожежні послуги, послуги швидкої допомоги);
- нова організація співпраці між радою та адміністрацією;
- передача відповідальності конкретним особам;
- делегування повноважень;
- добре адміністрування (професіоналізм) [6, с. 12–13].

Як зазначає Н. Wollman, складання бюджету та децентралізована відповідальність за ресурси є основою для нового контролінгу, орієнтованого на продукт і результат. Управління контрактами та обов’язок звітності роблять справи прозорішими та сприяють особистій відповідальності за результати на основі поставлених цілей [7, с. 131].

Надзвичайно важливим стає управління, зорієнтоване на потреби громадян (Bürgerorientierende Verwaltung). Як зазначає М. Schöneich, усе більше міст розуміють “орієнтацію на потребу клієнта”

(“Kundenorientierung”) як головний організаційний принцип та реорганізують систему управління відповідно до нього [5, с. 29]. Як приклад, у багатьох містах утворюються громадські служби. Також М. Schöneich [5, с. 3] зауважує, що модернізацію відносин “громадянин – рада – адміністрація” вбачають у чіткому розподілі функцій для досягнення справедливого виконання завдань у роботі ради й розширенні участі громадян на громадських засадах. Отже, можна зробити висновок, що головна увага управлінців зосереджена на задоволенні потреб громадян, саме тому адміністративні реформи спрямовані на підвищення якості управління для забезпечення компетентного надання послуг громадянам.

За твердженням С. Квітки, вирішення проблеми формування незалежної матеріальної основи місцевого самоврядування вбачають у розвитку співробітництва між окремими комунами (кооперативний підхід). Таке співробітництво здійснюється шляхом укладання контрактних угод щодо надання послуг та спільної діяльності в певних галузях між різними органами й рівнями місцевої влади [1, с. 97].

Підготовка та підвищення кваліфікації управлінських кадрів є важливою складовою реформування комунальної адміністрації як в Німеччині, так і в Україні. Сьогодні гостро відчувається проблема підбору на роботу в органи місцевої влади висококваліфікованих кадрів. Нерідко на службу набираються кадри за політичними поглядами, а не професійними критеріями, які не мають відповідної освіти для управлінської роботи (не закінчували академію права та управління).

Як зазначає Н. Melzer, відчувається потреба підвищення кваліфікації теперішнього керівного персоналу (голів районних і міських рад та їх заступників, завідувачів управлінь) на періодичних навчальних курсах підвищення кваліфікації в новостворених спеціалізованих вищих навчальних закладах державного управління [4, с. 207–209].

Постійно зростають освітні вимоги до претендентів на посаду бургомістра. Як зауважує Н. Wollmann [8, с. 35], на сьогодні в землі Баден-Вюртемберг майже 90% бургомістрів мають управлінську освіту, оскільки цей критерій є обов'язковим. У містах з кількістю мешканців понад 50 тис. багато претендентів є випускниками юридичних закладів. Близько 60% обраних бургомістрів мають значний попередній управлінський досвід роботи в міській чи районній адміністрації або в земельних міністерствах. Лише 15% бургомістрів є колишніми місцевими політиками тих земель, де балотувались. У 20% великих міст із кількістю мешканців понад 20 тис. бургомістри не є членами політичних партій, водночас, як у багатьох менших містах половина бургомістрів є безпар-

тійними. Отже, доцільно врахувати досвід Німеччини щодо висування високих вимог до претендентів на посаду бургомістра. Оскільки бургомістр є найвищою посадовою особою місцевого самоврядування, він повинен мати необхідні знання та навички, а тому визначальними критеріями є відповідна освіта та досвід роботи.

IV. Висновки

Серед реформ комунального самоврядування в Німеччині особливе значення мають адміністративно-територіальні реформи – місцеве територіальне реструктурування з метою підвищення адміністративної продуктивності місцевих рівнів, а також функціональні – децентралізація управління та деконцентрація управлінських функцій.

Важливу роль у нових землях Німеччини відіграли реформи у сфері волевиявлення громадян, завдяки яким були розширені форми прямої демократії, що створили ширші можливості для безпосередньої участі громадян у самоврядуванні.

Ухвалений закон про місцеве самоврядування в громадах та районах визначив правовий статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування та став законодавчою основою для розвитку місцевого самоврядування.

На основі аналізу основних тенденцій сучасного реформування комунального самоврядування в Німеччині можна стверджувати, що його майбутнє залежить від підвищення якості управління шляхом запровадження таких методів:

- пошук ефективного шляху виконання завдань;
- організація співпраці між радою й адміністрацією;
- підвищення кваліфікації управлінських кадрів тощо.

Модернізація управління в Німеччині спрямована на:

- організацію управління, орієнтованого на потреби громадян;
- розширення участі громадян на громадських засадах;
- вираження управлінської культури, де громадяни є партнерами управлінців у сфері надання послуг громаді.

Література

1. Квітка С.А. Місцеве самоврядування : навч. посіб. / С.А. Квітка. – 2-ге вид., доп. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2004. – 108 с.
2. Люхтернхандт Г. Местное самоуправление в новых землях Германии [Электронный ресурс] / Г. Люхтернхандт. – Пенза, 1997. – 3 с. – Режим доступа : www.emsu.ru/lm/monf/library/MUN2/13.htm.
3. Managing Across Levels of Government. – OECD 1997. – 498 p.

4. Melzer H. Vom Selbstverwaltungsgesetz zur realen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern / H. Melzer // Aktuelle Probleme der kommunaler Selbstverwaltung. Hrsg. von W. Hoppe, H.-U. Erichsen u. A. Leidinger, 1991. – S. 201–210.
5. Reformen im Rathaus: die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung / [Hrsg. von Michael Schöneich. Mit Beitr. von Jochen Dieckmann]. – Köln : Kohlhammer, 1996. – 192 s.
6. Tilkorn E. Local self-government in Germany. An Outline [Електронний ресурс] / E. Tilkorn. Режим доступу: <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/02.pdf>.
7. Wollmann H. Public-sector reform and modernization in Germany in the International context / H. Wollmann // Evaluation and public sector reforms in Germany: Leaps and lags, in. Evaluation in Public Sector Reform. – Elgar : Cheltenham, 2003. – P. 118–139.
8. Wollmann H. The directly elected executive mayor form in German local government / H. Wollmann // Transforming Local Political Leadership / [Ed. Rikke Berg, Nirmala Rao]. – Houndmills : Palgrave, 2005. – P. 29–41.
9. Wollmann H. The two waves of territorial reforms of local government in Germany / H. Wollmann // Redrawing local government boundaries / [ed. Meligana; UBC Press]. – Vancouver, 2004. – P. 106–129.

УДК.351.713:336.226.1

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ

Напрієнко Д.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author examines the specific of activity of domestic natural monopolies, possibility of foreign experience application in the sphere of natural monopolies state regulation, advantages and lacks of the Ukrainian antitrust legislation are analyzed in the article.

Анотація

Проаналізовано специфіку діяльності вітчизняних природних монополій. Розглянуто можливість застосування зарубіжного досвіду в сфері державного регулювання природних монополій. Визначено переваги та недоліки українського антимонопольного законодавства.

Ключові слова

Природна монополія, державне регулювання, антимонопольна політика, антимонопольне законодавство.

I. Вступ

Функціонування економік більшості країн світу характеризується наявністю монополізованих секторів, важливу й специфічну частку в яких займає так звана природна монополія. До сфер природної монополії відносяться велика кількість видів господарської діяльності: транспортування речовин трубопроводами; передача та розподіл електричної енергії; користування залізничними коліями, централізоване водопостачання та водовідведення; централізоване постачання теплової енергії; спеціалізовані послуги транспортних терміналів, портів, аеропортів тощо. Продукція підприємств – природних

монополістів використовується в усіх, без винятку, виробничих процесах та задоволення першочергові потреби населення. Підприємства – природні монополісти не схильні до запровадження інновацій, підвищення якості та збільшення обсягів продукції, саме тому сфера функціонування ринків природних монополій потребує державного регулювання.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити державне регулювання діяльності природних монополій в Україні.

III. Результати

Вивченню складних проблем державного регулювання розвитку природних монополій та електроенергетики, зокрема в контексті загальної розбудови та реформування економіки в період переходу до ринку, присвячені численні праці провідних вітчизняних та зарубіжних учених економістів, спеціалістів-практиків, а саме: В. Базилевича, О. Білько, З. Борисенка, Ю. Вінслава, І. Галиці, І. Гольденберга, О. Золотарьової, І. Карандакової, В. Паламарчука, А. Рубана, А. Склепової, Г. Філюка.

Проблема природного монополізму, що лежить у площині розподілу ефективності виробництва й суспільної корисності відноситься до категорії не вирішуваних в рамках однієї теорії: кожен економічний простір (національна економіка) спричинює вплив на їх диспозиційну функцію, оскільки в природних монополістів закладений “ген” екс-

пансії на внутрішній ринок. Складність і суперечливість, іманентно притаманні природним монополюючим ринкам, об'єктивно зумовлюють необхідність формування механізму державного регулювання, незалежно від організаційно-правової форми суб'єкта господарювання та системи антимонопольних заходів. Регуляторна політика оцінюється з погляду підвищення економічної ефективності та врахування суспільної мети.

Специфікою діяльності вітчизняних природних монополій на ринку суспільних послуг є те, що послуги надаються незалежно від стану платежів за них окремими споживачами, а особливістю їх економіки є те, що вона стала заручником політичних дій владних структур, коли витрати на пільговиків "лягають" в основу загальних тарифів: обидва аспекти не знаходять чіткого окреслення в регуляторних теоріях.

Для України якість регулятивної політики у сфері суспільних послуг набуває великого значення саме зараз, коли посилюється увага суспільства до якості державних управлінських рішень, їх впливу на суспільний добробут у цілому й соціальні наслідки для різних груп споживачів зокрема.

На наш погляд, у країні накопичено достатній досвід нехтування економічними й соціальними засадами, які виникають, з одного боку, внаслідок надмірного регулятивного втручання органів державної влади, що створювало сприятливе підґрунтя для рентоорієнтованої поведінки представників влади, корупції й хабарництва, — а з іншого — безпідставні спроби "загнати" галузь, що є класичним природним монополістом, у теоретичну площину ринкових механізмів, завдавши тим самим відчутних економічних втрат суспільству.

Як показує зарубіжний і вітчизняний досвід, кінцевий результат регулювання та його якість визначаються, в основному, багатьма факторами законодавчого й виконавчого характеру. Зокрема, практичний ефект регулювання прямо залежить від досконалості нормативно-законодавчої бази, здатної забезпечити наявність вичерпних і чітких "правил гри" недискримінаційного характеру з метою стимулювання високої ефективності та необхідної стабільності галузі.

Останнім часом в Україні розпочалося формування прогресивної законодавчої бази. Побудова системи державного регулювання та контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій в Україні пов'язана з прийняттям Закону України "Про природні монополії". Нині важко дати об'єктивну якісну оцінку його дії, водночас уже сьогодні можна сказати, що він має стати першим актом цілісного законодавства загальнодержавного значення у сфері регулювання ринків, що перебувають у стані природної мо-

нополії. Закон покликаний встановити чіткі, "прозорі" та досконалі правові засади, які мають бути досить гнучкими при застосуванні заходів державного впливу щодо запобігання проявам монополізму на таких ринках з боку суб'єктів господарювання: "Другим важливим актом став Закон України від 16 липня 1999 р. "Про концесії", який визначив юридичний зміст цього поняття, умови і порядок встановлення концесії щодо державного та комунального майна" [1, с. 44]. На перший погляд, Закон "Про природні монополії" схожий на Закон "Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності". Схожість проявляється в тому, що обидва нормативні акти встановлюють правила дозволеної поведінки суб'єктів господарювання й обмежують їх діяльність на ринку, надають незалежним органам право оцінювати ті чи інші дії з погляду появи можливих несприятливих економічних наслідків.

Водночас між зазначеними законодавчими актами існує значна відмінність. Так, Закон України "Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності" спрямований на розвиток конкурентних відносин на відповідних ринках. На відміну від нього, Закон "Про природні монополії" не стимулює розвиток конкуренції, а навпаки, сприяє її обмеженню, оскільки конкуренція на ринках природних монополій є малоефективною. У зв'язку із цим на законодавчому рівні правомірно визнається домінуюче становище виробника, і держава через механізм ліцензування обмежує вхід на такі ринки інших суб'єктів господарювання. Отже, з погляду конкурентного права, Закон України "Про природні монополії" не можна відносити до традиційного антимонопольного законодавства.

Антимонопольний комітет змушений певною мірою виконувати роль як регулятора, так і "контролера". Однак, як переконливо показує зарубіжний та вітчизняний досвід, практика поєднання в одному органі функцій регулювання та контролю довела свою неспроможність і навіть шкідливість. Недоцільність такого поєднання зумовлена різним змістом цих функцій: "Антимонопольну політику не можна виділити в особливу замкнену сферу, відносно незалежну від інших напрямів економічних перетворень" [2, с. 37].

Цілком очевидно, що виконання Антимонопольним комітетом одночасно обох функцій призведе до того, що він певною мірою стане безпосереднім учасником економічних відносин і, внаслідок цього, не зможе бути об'єктивним при здійсненні своєї функції контрольного органу. Як стверджують фахівці Антимонопольного комітету, саме неупередженість при забезпеченні рівних

конкурентних можливостей для розвитку суб'єктів господарювання є головною умовою їх ефективної роботи. З огляду на зазначені обставини, а також для уникнення дуалізму і серйозних помилок у практиці регулювання природних монополій, на нашу думку, доцільно на законодавчому рівні чітко розмежувати повноваження незалежної національної комісії та антимонопольного органу. З погляду довгострокової стратегії, необхідно активізувати роботу щодо створення незалежного агентства в цій галузі.

При цьому необхідно зауважити, що деякі сучасні галузі природних монополій – це результат радянської економічної політики, яку, насамперед, визначало прагнення концентрації виробництва. Наприклад, такі монополісти, як НАК “Нафтогаз України”, “Укрзалізниця”, АТ “Укртелеком” (які прийнято вважати природними монополіями), структурно включають як природно-монопольні сегменти, так і підприємства, що за своєю суттю та економічним змістом не є такими, а тому можуть ефективно функціонувати на конкурентних засадах. Крім того, природні монополісти домінують на товарному ринку і мають практично необмежену ринкову владу, тому на них, крім Закону України “Про природні монополії”, закономірно поширюються й норми, встановлені антимонопольним законодавством. Однак, оскільки ці закони тісно пов'язані між собою як об'єктами відносин, так і територією поширення, то дуже важливо визначити сферу застосування кожного з них.

Так, Закон України “Про природні монополії” легалізує саме поняття цих структур у вітчизняній економіці, регламентує підходи до визначення параметрів функціонування й розвитку ринків, що перебувають у стані природної монополії, на основі оптимального збалансування економічних інтересів усіх зацікавлених суб'єктів – виробників, споживачів і держави. Таким чином, поняття “природна монополія” перестало бути просто економічною категорією. Закон трактує її як особливий стан товарного ринку, якому іманентно властиві дві ознаки. Перша пов'язана з технологічними особливостями виробництва, що зумовлює неефективність і навіть недоцільність створення та діяльності аналогічних підприємств у цих секторах економіки. Через особливу структуру витрат виробництва, які забезпечують можливість економії у великих розмірах, задоволення попиту в умовах монополії на такому ринку є більш ефективним, ніж при конкуренції.

Характерно, що сфера дії Закону України “Про природні монополії” поширюється не тільки на економічні відносини, що виникають на відповідних товарних ринках, а й на ті, що формуються на суміжних ринках за участю суб'єктів природних монополій. Суміжним вважається товарний ринок, що не перебуває у

стані природної монополії, але для суб'єктів якого реалізація вироблених товарів чи використання товарів інших суб'єктів господарювання не можливі без безпосереднього використання товарів, які виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Неважко помітити, що в законодавстві не називаються безпосередньо суб'єкти господарювання – юридичні особи, діяльність яких підлягає жорсткому державному регулюванню та контролю. Їх перелік визначається регулювальними органами на основі науково обґрунтованого й усебічного аналізу відповідних товарних ринків. Таким чином, основою регулювання є здійснення конкретним підприємством будь-якого із зазначених у Законі видів діяльності.

Відповідно до ст. 28 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, встановлення тарифів щодо оплати комунальних послуг належить до повноважень органів місцевого самоврядування, визначення норм споживання житлово-комунальних послуг та контроль за їх додержанням здійснюється місцевими державними адміністраціями відповідно до ст. 18 Закону України “Про місцеві адміністрації”. Вважається, що практика встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги на місцевому рівні економічно й соціально виправдана. Формування витрат на виробництво послуг об'єктивно залежить від місцевих особливостей, насамперед, це технічні та технологічні фактори, які, наприклад, пов'язані з підйомом, очищенням, транспортуванням та подачею води, кліматичні та геодезичні умови (водозабори поверхневі або підземні), а тому тарифи не можуть бути однаковими для всіх населених пунктів.

Такі сфери діяльності, як виробництво електроенергії, видобування нафти, газу та їх реалізація, надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів різними видами транспорту тощо, як показує світовий досвід, можуть значно ефективніше функціонувати в умовах реальної конкуренції. Отже, економічні відносини між суб'єктами господарювання на таких ринках є об'єктом регулювання традиційного антимонопольного законодавства. Для ефективного забезпечення реалізації чинного законодавства про природні монополії створюються державні органи, які в межах своєї компетенції регламентують діяльність суб'єктів природних монополій, вирішують інші покладені на них завдання.

Відповідно до Закону України “Про природні монополії”, основним органом регулювання є незалежні національні комісії. Функції ж контролю залишаються в компетенції Антимонопольного комітету та його територіальних відділень. Необхідно зазначити, що сьогодні в Україні функціонує тільки одна незалежна структу-

ра – Національна комісія з регулювання електроенергетики (НКРЕ). Її основною функцією є контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій в енергетичній галузі та нафтогазовому комплексі. В інших сферах природних монополій, зокрема у сфері житлово-комунального господарства, регулювання здійснюється іншими державними органами.

Необхідно зазначити, що в компетенції Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень залишається контроль за встановленням суб'єктами господарювання монопольних цін на продукцію на тих сегментах ринку, де ціна формується вільно. Водночас вони не мають права вживати заходів адміністративного впливу (штрафів, фінансових санкцій) до суб'єктів природних монополій при порушенні ними встановленого незалежною комісією порядку застосування регульованих цін. У першому випадку відповідальність настає за Законом України “Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності”, у другому – “Про природні монополії”.

Перш за все, прийняття Закону України “Про природні монополії” має започаткувати розроблення ряду інших нормативно-правових актів. Це стосується прийняття спеціальних галузевих законів, які б визначали порядок фінансової та господарської діяльності суб'єктів природних монополій у кожній сфері та встановлювали чіткі “правила гри на відповідному ринку. У протилежному випадку, як переконливо довела практика, досягти оптимального рівня задоволення інтересів виробників і споживачів та припинити негативні прояви монополізму на таких ринках буде надзвичайно важко.

У зв'язку з набуттям з 3 серпня 2004 р. чинності Закону України “Про житлово-комунальні послуги” від 24 червня 2004 р. № 1857-IV змінилась процедура встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, а саме: ст. 14 цього Закону передбачено порядок затвердження тарифів з розподілом на три групи: тарифи на житлово-комунальні послуги, які затверджуються спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади; тарифи на житлово-комунальні послуги, які затверджуються органами місцевого самоврядування; тарифи на житлово-комунальні послуги, які визначаються виключно за договором. Відповідно до п. 2 ст. 7 зазначеного Закону ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги затверджують органи місцевого самоврядування.

Водночас, відповідно до ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97, до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить

встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на оплату побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності. Статтею 13 Закону України “Про питну воду та питне водопостачання” від 10 січня 2002 р. № 2918-III до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено встановлення тарифів на послуги з питного водопостачання та водовідведення.

Відповідно до ст. 18 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, повноваження щодо регулювання цін та тарифів за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначення і встановлення норми їх споживання, здійснення контролю за їх додержанням належать місцевим державним адміністраціям.

Згідно з п. 16 Додатку до Постанови Кабінету Міністрів України “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” від 25 грудня 1996 р. № 1548, право встановлювати тарифи на послуги водо-, теплопостачання, водовідведення, що надаються суб'єктами підприємницької діяльності незалежно від форм власності для всіх споживачів, належить Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям. Водночас це право не поширюється на тарифи, що встановлюються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад відповідно до ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

IV. Висновки

Чинна нормативна база з питань встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги має суперечливий характер. З метою усунення наявних суперечностей між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади щодо повноважень зі встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, необхідне законодавче врегулювання наведених вище законів у частині закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень, а саме: затвердження в порядку й межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги, що надаються суб'єктами господарювання незалежно від форми власності (крім таких, що перебувають у спільній власності територіальних громад та/або користуються об'єктами спільної власності), розташованими на відповідній території; “затвердження в порядку і межах,

визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги, що надаються суб'єктами господарювання, які перебувають у спільній власності територіальних громад та/або користуються об'єктами спільної власності територіальних громад”.

Крім того потребує законодавчого закріплення питання щодо виключення з повноважень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій повноважень з регулювання (встановлення)

цінових тарифів на послуги водо-, теплопостачання, водовідведення.

Література

1. Захарін С. Оптимізація форм і методів державного регулювання іноземного інвестування / С. Захарін // Економіка України. – 2001. – № 8. – С. 40–44.
2. Стародубровская И. Основы антимонопольной политики / И. Стародубровская // Вопросы экономики. – 1990. – № 6. – С. 31–37.

УДК 351.713:336.226.1

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АНТИМОНОПОЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Попов Р.А.

завідувач протокольно-організаційного відділу Секретаріату Кабінету Міністрів України

Annotation

The author conducts a setting of state control in the field of economic defense, forms of fight against monopolies, an essence of anti-monopoly policy in the article.

Анотація

Досліджено призначення державного контролю у сфері захисту економічної форми боротьби з монополіями, сутність антимонопольної політики.

Ключові слова

Природна монополія, державне регулювання, антимонопольна політика, антимонопольне законодавство.

I. Вступ

Формування будь-якої правової держави та її гармонійний розвиток залежать від уміння організувати захист її економічних інтересів. Становлення в Україні ринкових відносин зумовлює необхідність реформування законодавства про захист економічної конкуренції, яке в сучасних умовах має бути одним із найголовніших механізмів забезпечення успіху ринкової трансформації в економіці держави та реалізації цілей і завдань сучасної конкурентної політики.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити сутність державної антимонопольної політики України.

III. Результати

Питання конкурентної політики, тенденції розвитку ринкової економіки досліджували такі зарубіжні вчені, як Д. Барнес, Р. Вернон, В.К. Вескозі, Дж.Е. Гарінгтон, І. Кірцнер, М. Портер, А. Чемберлін, Д. Шиллінг, зокрема питання економічної теорії – Д. Гамільтон, К. Макконнел, Е. Маршалл, Д. Рубинфельд, П. Самюельсон, С. Фішер.

В Україні проблеми конкурентних відносин в умовах ринкової трансформації, ме-

ханізмів державного регулювання в сфері конкурентної політики та державного управління розглядалися в працях багатьох учених: О. Андрійко, Ю. Бажала, Е. Бакалінської, З. Борисенко, С. Валітова, Г. Губерної, В. Дорофійка, Ю. Журика, О. Костусева, В. Мамутова, А. Мерзляк, Н. Нижник, О. Олійник, Л. Пашка, В. Пілюшенка, О. Поважного, С. Поважного, Д. Решиткова, В. Савчука, Н. Саніахметової, К. Тотьєва, Н. Яременка та інших.

Згідно зі ст. 42 Конституції України, держава забезпечує захист конкуренції в підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополією положенням на ринку, неправомірне обмеження конкуренції і недобросовісна конкуренція. Види монополій визначаються законом. Вимоги цієї статті Конституції – фундамент, на якому тримається вся система захисту конкуренції в Україні. Закріплення в Конституції конкурентних вимог підтверджує важливу роль, яку має відігравати державна антимонопольна політика в системі державного регулювання.

Значною перешкодою на шляху розвитку конкуренції є порушення нормативно встановлених правил поведінки у сфері господарювання її суб'єктами, органами державної влади чи місцевого самоврядування. Протидія таким порушенням і є одним з основних завдань діяльності антимонопольних органів України, які здійснюють контроль за дотриманням норм конкурентного законодавства.

На сьогодні в Україні здійснені значні кроки у формуванні правової й інституційної бази державного регулювання економічної конкуренції.

Створення й розвиток конкурентного середовища – невід'ємна складова ринкової економіки. Як відзначав Л. Ерхард, конкуре-

нція є “найбільш ефективним засобом для досягнення добробуту”. Вона одна, за його словами, “дає можливість усім людям користуватися господарським прогресом, особливо в ролі споживачів. Вона ж знищує всі привілеї, що не є безпосереднім результатом підвищення продуктивності праці” [1].

Держава постійно турбується про зміцнення гарантій вільної конкуренції. Головним напрямом такого зміцнення є державний контроль антимонопольних органів у сфері економічної конкуренції. Такий контроль пов'язаний з реалізацією державою правових гарантій конкуренції, закріплених у Конституції, конкурентному законодавстві, і є однією з обов'язкових умов формування та розвитку соціально орієнтованої ринкової економіки, свободи конкуренції на товарних ринках.

Поняття “конкуренція” походить від пізньолатинського слова *conkurentia* – стикатися, і тісно пов'язане з поняттями “риннок” і “товарне виробництво”. Відносини конкуренції виникли одночасно з ринковими відносинами, проте перші теоретичні положення конкурентної боротьби були сформульовані тільки в середині XVIII ст.

Основи теорії конкуренції заклав англійський економіст А. Сміт. Він визначив поняття конкуренція як суперництво й ототожнив його з “невидимою рукою”, яка нібито смикає за ниточки підприємців, змушуючи їх діяти відповідно до плану розвитку економіки. А. Сміт вважав конкуренцію чинником, який регулює суспільні й приватні інтереси та безжально витісняє з ринку фірми, які виготовляють неякісну і непотрібну продукцію [1, с. 56]. Таким чином, дія механізму конкуренції мотивує всіх учасників ринкового господарства не зупинятися на досягнутому, а перебувати в постійному пошуку нових можливостей. Конкуренція діє як примусова сила, змушуючи підприємців боротися за збільшення прибутку шляхом пошуку нових форм і методів виробництва, використання новітньої технології, нових способів організації й управління.

Державний контроль у сфері захисту економічної конкуренції покликаний охопити всю нормативно-правову основу у сфері конкуренції й обмеження монополістичної діяльності, а тому, перш за все, необхідно чітко окреслити поняття й ознаки такого контролю.

Державний контроль є важливим видом діяльності, здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності та дисципліни. Суть державного контролю полягає в спостереженні і перевірці суспільної системи та всіх її елементів відповідно до певних напрямів, а також у попередженні й виправленні можливих помилок і

неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку.

Історія розвитку монополій є водночас і історією боротьби з ними. Негативні результати монополізації виявилися відразу, і це особливо відчували широкі верстви населення. Намагання великих об'єднань цілком захопити ринки викликало невдоволення дрібних і середніх підприємців та широкої громадськості. Навколо монополій формується негативна громадська думка, яка вимагає державного захисту споживачів від свавілля монополістів, обмеження діяльності останніх. Такі настрої населення набули особливого розмаху в США, Канаді та Австралії, де процеси монополізації відбулися найшвидше, а їх негативні наслідки були вражаючі. Саме тому в цих, а потім і в інших країнах були прийняті законодавчі акти, які поставили певні перешкоди монополістичному захопленню ринків.

У Сполучених Штатах першим законодавчим актом, спрямованим проти монополізації економіки, був Антитрестівський акт Шермана (1890 р.), який оголосив незаконним створювати монополії або вступати в змову для обмеження конкуренції. Цей закон з доповненнями 1914, 1936, 1950 рр. діє і дотепер. Саме він заклав основи світової антимонопольної кампанії. Цим законом заборонялися трести й картелі. Щоб обійти його, монополії створювали холдинг-компанії, здійснювали повне злиття корпорацій, за якого ліквідовувалась виробнича й правова самостійність компаній, що поглинались, а картельні угоди замінювалися негласними “джентльменськими” угодами або так званим “лідерством у цінах”. Порушення “Акта Шермана” каралися, як кримінальні злочини. Індивідуальні порушники каралися штрафом у розмірі до 250 тис. дол. і тюремним ув'язненням до 3 років за кожне порушення. Корпорації могли бути оштрафовані на 1 млн дол. за кожне порушення [1, с. 233].

Пізніше був прийнятий Закон Клейтона (1914 р.), який заборонив угоди про обмеження кола контрагентів, купівлю або “поглинання” фірм, що можуть призвести до монополістичної ситуації. Потім був Акт про Федеральну торговельну комісію (1914 р.), який був прийнятий, щоб привести в дію попередні антитрестівські закони й наглядати за їх виконанням. Протягом 1920-х рр. антитрестівська діяльність дещо послабилася, проте з початком депресії 1930-х рр. суспільство перестало хвилювати питання підвищення цін. Від підприємців, особливо дрібних, почали надходити до законодавчих органів вимоги стримувати ціни від падіння, а не підвищення. Проте пізніше процес державного регулювання монополій продовжився і прийнятий “Закон Селлера–Кефовеера” (1950 р.) доповнив попередні нормативні акти положеннями про недопущен-

ня злиття фірм шляхом придбання активів. У європейських країнах, а також Японії, антимонопольний процес відбувався пізніше, ніж у Сполучених Штатах. Це пояснюється тим, що протягом багатьох років у цих державах не існувало певної думки про законність монополістичних об'єднань. Так, перші закони проти монополій у Європі були прийняті лише в 1930-х рр. (Бельгія і Голландія – у 1935 р., Данія – 1937 р., Великобританія – 1948 р., ФРН – 1957 р., Франція – 1963 р.) [3, с. 5].

А в країнах Східної Європи такі законодавчі акти взагалі з'являються лише наприкінці 1980-х рр. Антимонопольне законодавство країн Західної Європи є ліберальнішим, ніж у США. Воно не поширюється на націоналізовані підприємства, сільське господарство, рибальство, лісове господарство, видобуток вугілля, зв'язок, страхування тощо. Є винятки, що стосуються деяких типів міжфірмових угод, таких як угоди між малими й середніми компаніями, експортні угоди, угоди, пов'язані з раціоналізацією.

Конкуренція та антимонопольна практика регулюються сьогодні й на міждержавному рівні. Так, статті 85 і 86 Римського договору, що вважається початком ЄЕС, теж містять заборони монополістичних угод та створення монополій. Вони є також об'єктом міжурядових договорів, регулюються документами Комісії ООН з питань промисловості і торгівлі та ін. Антимонопольна політика не має на меті ліквідацію чи заборону великих монопольних утворень, бо в суспільстві давно склалося розуміння того, що монополія, як один із основних факторів зростання прибутку, не може бути "приборкана", тому основним завданням є поставити її під державний контроль, усунути можливість зловживань монопольним становищем.

Можна назвати такі дві основні форми боротьби з монополіями:

- 1) запобігання створенню монополій;
- 2) перешкоджання використанню монопольної влади.

Законодавство країн Заходу діє в основному за допомогою першої форми. Це відбувається тому, що, на думку провідних спеціалістів у цій галузі, значно легшим є не допустити виникнення монополії, аніж потім боротися з нею. Такими попереджувальними заходами є заборона об'єднань, а також змов, які призводять до обмеження виробництва й торгівлі; тобто йдеться про заборону створення монополій будь-якого відомого виду. Також існує заборона на придбання акцій та інших активів підприємств-конкурентів, якщо це веде до монополізації галузі та послаблює конкурентну боротьбу. Наприклад, у Японії з таких міркувань були заборонені холдингові компанії [4, с. 23].

У світовій економічній практиці розрізняють три основні типи злиття підприємств:

горизонтальне, вертикальне та диверсифікацію. Перший тип має місце, коли об'єднуються фірми – представники однієї галузі, які випускають тотожну продукцію або надають альтернативні послуги, тому саме цей тип злиття найбільше переслідуються законодавчими актами. Інші два – вертикальний (об'єднання двох фірм, пов'язаних виробничою чи технологічною залежністю) та диверсифікація (об'єднання фірм – виробників різнопланових продуктів чи послуг) – контролюються менше і ставлення до них ліберальніше, бо вони не створюють можливості монополізації окремих ринків.

Поруч із заходами, спрямованими на недопущення утворення монополій на ринках, існують також такі, які покликані боротися з уже існуючими фірмами, що можуть вважатися монополістами. Проти них застосовується високе оподаткування монопольних прибутків, контроль за цінами на продукти виробництва монопольних утворень, переведення монополій у державну власність, адміністративне покарання за порушення антимонопольного законодавства, здійснення демомонополізації, розукрупнення монополій.

Водночас специфіка економіки України полягає в тому, що ще в період її входження в народногосподарську систему СРСР вона відрізнялася одним з найвищих рівнів концентрації та централізації виробництва, його монополізації. Сьогодні надмірний рівень монополізації не тільки зберігся, але певною мірою навіть збільшився, оскільки держава протягом останніх років, послабивши контроль над виробником, своєчасно не впровадила механізм його обмеження шляхом створення й підтримки конкуренції.

Про масштаби монополізму в нашій країні поки що доводиться говорити, оперуючи наближеними цифрами. За твердженням голови Антимонопольного комітету України, в 1993 р. в Україні було близько 540 підприємств-монополістів, частка яких на загальнодержавних ринках відповідних товарів перевищувала 35%, а в подальші роки значних змін не відбулося. Українає монополістом у СНД з видобутку та збагачення титанової сировини, а також монопольно виробляє такі рідкісноземельні метали, як цирконій, гафній, ніобій, понад 80% трихлорсилану – сировини для виробництва напівпровідникового кремнію, близько 70% монокристалічного кремнію. Найбільш змонополізованими в Україні є ринки машинобудування – 97,7%, медичної промисловості – 75,7%, хімічної та нафтохімічної промисловості – 68,9%, металургії – 44,9%. На початок 2004 р. нараховувалось понад 400 підприємств, які займали монопольне положення на 460 регіональних ринках. Занадто монополізовані також посередницькі структури в агропромисловому комплексі [2, с. 131].

Причиною появи антимонопольних законів у сучасному вигляді стала не теорія (правильна або неправильна) і не реальні факти монополізації, а боротьба окремих груп з інтенсивною конкуренцією.

IV. Висновки

Поглиблення економічних перетворень й активізація інтеграційних процесів загострюють питання щодо державної антимонопольної політики стосовно захисту суб'єктів господарювання та споживачів від недобросовісної конкуренції, зловживань монопольним становищем на ринку, антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання, органів державної влади і органів місцевого самоврядування та, відповідно, потребує вдосконалення механізму здійснення державного контролю в сфері захисту економічної конкуренції та забезпечення захисту конкурентних відносин в Україні.

Антимонопольне законодавство в Україні визначає правові основи обмеження монополізму, недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності та здійснення державного контролю за його дотриманням. Законами України "Про захист від недобросовісної конкуренції" та "Про захист економічної конкуренції" караються всі дії підприємця, спрямовані на створення перешкод доступу на ринок іншим та встановлення дискримінаційних цін на свої товари. Закони передбачають здійснення демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки підприємців, які сприяють розвитку конкуренції.

Світові монопольні процеси змусили державу посилити регуляторні заходи в економіці. Спеціальна антимонопольна політика та антимонопольне законодавство дали змогу поставити під контроль процеси монополізації, зберегти й посилити конкуренцію.

Антимонопольна політика є, з одного боку, системою законів, що забороняють певні види здійснення підприємницької діяльності, які стримують конкуренцію (наприклад, змова з метою фіксації цін), а з іншого – системою законів, що обмежують діяльність таких ринкових структур як монополія та олігополія, які явно можуть стримувати торгівлю і зловживати своєю ринковою владою.

Література

1. Антимонопольна діяльність : підручник / В.Д. Лагутін, Л.С. Головкин, Ю.І. Кречул та ін. ; [за ред. проф. В.Д. Лагутіна]. – К. : КНТЕУ, 2005. – 580 с.
2. Журик Ю.В. Отримання доказів та здійснення доказування у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції / Ю.В. Журик // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 1–2 (9–10). – С. 130–138.
3. Мельниченко О. Про деякі питання розвитку галузі конкурентного права / О. Мельниченко // Вісник комерційного права. – 2001. – № 3. – С. 4–6.
4. Чернелєвська О.Л. Конкурентне законодавство України: формування, зміст та розвиток : монографія / О.Л. Чернелєвська. – К., 2006. – 216 с.

УДК 65.00(075.8)

КУЛЬТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ВИД КУЛЬТУРИ (СУБКУЛЬТУРА): СТРУКТУРНИЙ АНАЛІЗ

Сидоренко Н.С.

аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The analysis of culture of state administration is done from point of its structure, influence on forming of professional culture of civil servant. The structure of this type of culture (subcultures) is offered.

Анотація

Зроблено аналіз культури державного управління з погляду її впливу на формування професійної культури державного службовця. Запропоновано структуру цього виду культури (субкультури).

Ключові слова

Культура державного управління, культура влади і управління, культура держав-

ного органу, професійна культура державного службовця.

I. Вступ

Проблема управлінської культури державних органів складна та багатоаспектна. Вона об'єднує різні галузі знань, вивчає різноманітні сфери життя. Дослідження цієї проблеми має бути комплексом, передбачати різні види аналізу, серед яких важливу роль відіграє системний. Цей вид культури може розглядатися як елемент державно-управлінської системи, складова загальної культури, як результат розвитку державно-управлінського життя суспільства та ресурс державного управління [12, с. 8]. Управлінська культура державних орга-

нів пов'язана з соціальною та іншими видами культур (субкультурами) і справляє безпосередній вплив на професійну культуру державних службовців.

Проблеми культури державного управління досліджували: Т. Бутирська, Р. Войтович, Л. Воронько, І. Гречкосій, Н. Гудима, В. Козаков, Я. Матійчик, Н. Нижник, М. Нинюк, О. Оболенський, М. Пірен, В. Ребало, М. Рудакевич, А. Скуратівський, І. Черленяк, С. Чукут, В. Шахов, І. Шпекторенко, С. Яроміч, Ю. Ясенчук та ін. Ці автори виділили певні елементи структури культури державного управління, охарактеризували та визначили функції цієї субкультури. Малодослідженим аспектом є створення більш повної структури цього виду культури, дослідження її впливу на професійну культуру та компетентність державних службовців.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати структуру культури державного управління, культури влади та управління, їх взаємодію з іншими субкультурами, вплив на формування професійної культури державного службовця, його професійну компетентність.

III. Результати

До основних джерел влади належать: посада або повноваження; особистість або авторитет; культура або менталітет; зовнішні джерела [1, с. 69]. Серед зазначених джерел особистість (авторитет), культура, менталітет мають особистісний, персоналізований характер. Їх носіями є люди, які належать до формальної або неформальної влади. Культура влади та управління, державної служби, державного органу (так звана "культура організації", або "організаційна культура") входять до структури професійної культури державного службовця.

Культура, нарівні зі статусом, майновою нерівністю, може бути джерелом влади. Можна зробити висновок, що формальна влада (у вигляді повноважень державного органу) має належати особам, які відрізняються від інших членів соціуму певною культурою, володінням певними (як правило, високими) її нормами, що ідентифікується із цінностями, принципами державного управління. Якщо владу уособлюють некультурні, неосвічені люди, то це швидше виняток, ніж звичайна практика. На сьогодні неосвіченість, некультурність та некомпетентність представників української влади є свідченням недемократичності суспільно-політичного ладу, закритості суспільства, позбавленого цивілізованого виборчого права, цінностей громадянського суспільства і може вказувати на новий рівень архаїзації влади.

Державна влада являє собою абсолютно самостійний інститут – державне управління [9, с. 181]. Г. Зінченко визначає управління у широкому значенні як діяльність людей, які

поєднують зусилля для досягнення спільних цілей. Термін "управління" використовується також і у вузькому значенні стосовно приватної (менеджмент) та державної (адміністрування) сфер. Не можна не враховувати роль культурного чинника у здійсненні демократичних реформ. Культура цього рівня в науковій літературі позначається різними термінами: "адміністративна культура", "культура державного управління", "культура влади та управління", "культура державно-управлінської діяльності", "управлінська культура", "культура управлінської діяльності", "професійна культура управління". Цей факт вказує на різноманітність аспектів впливу різних видів культур на державне управління, професійну культуру державного службовця, його компетентність.

Ці види культур (або субкультур) виконують певні завдання, функції. У сучасних умовах державотворення "національна політика управлінської культури" має забезпечувати пріоритети: раціональне самоусвідомлення, духовно-інтелектуальний розвиток, соціальну справедливість і соціальну демократію, моральне та економічне зростання в інтересах народу [14, с. 159]. Інша мета – "оптимізація системи управління культурною сферою" [8, с. 318]. Н. Нижник, як і деякі інші науковці, пов'язує цей вид культури з "управлінською культурою суспільства" [12, с. 9]. Різновидом загальної моральної культури українського суспільства М. Нинюк вважає моральну культуру державних службовців [13, с. 396]. Наведені думки доводять зв'язок управлінської (адміністративної) культури держави, культури держави та управління, управлінської культури держави з соціальною культурою (культурою суспільства) з позиції спрямованого на них впливу. І цей вплив взаємний. Отже, адміністративна, управлінська культура в ієрархії культур іде за культурою суспільства, а адміністрування є різновидом державної діяльності.

Ієрархію культур доводить позиціонування управлінських культур різного рівня нижче суспільних, національних культур. Три рівні культури, наприклад, у бізнесі вчені розміщують так: перший – це національна культура; другий – організаційна культура, культура ділової організації (культура державного органу. – Н.С.); третій, нижній, рівень – це управлінська культура [2, с. 59]. Коментуючи цей підхід з позиції державного управління, підкреслимо, що культура державного органу з управлінською культурою перебуває в іншій ієрархії, обумовленій підпорядкованістю державних органів, а відтак, – ієрархією певних видів культур. Відповідальність, яку ми відносимо до професійно важливих якостей професійної культури державного службовця, розглядається у менеджменті персоналу також порівнево.

Це рівні особистості; організації або її підрозділів; усієї системи управління [1, с. 32].

Такі підходи вказують, що культура державного управління, або адміністративна культура держави, державного управління розташовується рівнем нижче від культури суспільства, існує в певному соціальному середовищі, відображаючи його тією чи іншою мірою. Визначено взаємодію культури держави з “культурою державного будівництва” [3, с. 11]. Культура управління або культура державного управління – це субкультура (вид культури). Культура держави швидше залежить від соціальної культури (культури суспільства) в її традиційному розумінні. Однак культура управління, як і будь-яка інша, має свою структуру, характеристики, ознаки, ступінь поширення та володіння нею. Факт існування певного виду культури (субкультури), ще не є його ознакою. Феномен певного виду культури має своє поширення, його вплив на політичні, етнічні, соціальні, економічні реалії надто різний.

“Через непослідовність, еkleктичність, невиразність і незрозумілість широким масам економічних, політичних та управлінських позицій, можливості владних структур вирішувати проблеми сучасного українського суспільства дедалі зменшуються, що підтверджується висновками інших вчених” [19, с. 17]. Незрозумілість завдань державного управління громадянами країни вказує на тенденції “закритості влади”, а відтак, – на серйозні проблеми у функціонуванні культури державного управління, професійній культурі управлінців, від яких залежить схвалення рішень на державному рівні. Л. Воронько зазначає: що вище буде культура державної влади, то вище буде цінуватися діяльність представників влади, а отже, і сама державна влада; а що вище буде культура праці державних службовців (яку ми вважаємо константою культури державної влади), то вище буде цінуватися професія державного службовця, що врешті-решт має сприяти зростанню авторитету влади [5, с. 314]. Отже, культура управління або культура державної влади мусить мати досить високі стандарти, властиві цивілізованій, демократичній країні. Ця культура також перебуває в певній ієрархії культур і відчуває їх взаємний вплив. З іншого боку, ми не можемо погодитися з думкою, що термін “культура праці державних службовців” тотожний або є синонімом “культури державної влади”. Останній термін ширший за перший, оскільки належить такому значному соціальному феномену, яким є державна влада, а культура праці державного службовця, на нашу думку, є елементом культури державного органу, професійної культури державного службовця.

В Україні немає законодавчого, нормативно-правового унормування вимог до куль-

тури влади, державного управління. На перший погляд, культура управління – це невидима складова управління, але рівень культури тих, хто уособлює державне управління, є видимим. Цю видимість створюють інші види культури (субкультури) – культура державного органу, професійна культура державних службовців (разом з їх структурами: політичною, правовою, етичною (професійна етика, етикет, ділова етика та ін.), моральною, комунікативною, культурою спілкування, праці, робочого місця тощо).

Група дослідників, посилаючись на К. Камерона і Р. Куїнна, вказують на чотири типи організаційних культур, які відрізняються певним набором цінностей: клановий, адхократичний, ринковий та ієрархічний (бюрократичний) [10, с. 257]. Коментуючи цей підхід, вкажемо, що ієрархія не завжди означає бюрократичний стиль управління, хоча бюрократія передбачає ієрархію. Ієрархія властива всім управлінським структурам, але рівень їх ієрархізованості різний, як і рівень централізації владних повноважень глави держави, у гілках влади. Ступінь адміністративного впливу в державі може надто відрізнятися і мати різні центри спрямування, формальних і неформальних лідерів, надто відмінну політичну конфігурацію. Бюрократична культура, на наш погляд, може бути одночасно і клановою, і ієрархічною. Очевидно, тому К. Камерон і Р. Куїнн вказують, що в більшості організацій тією чи іншою мірою використовуються ознаки всіх типів культур, хоча одна з них може бути домінують [10, с. 257]. Отже, з позиції наведеної класифікації культур організації ми можемо підсумувати, що державне управління, а особливо державна служба та державні органи, мають ознаки ієрархічно-бюрократичної культури.

Враховуючи умовність типологізації культури організацій Камерона-Куїнна, на основі узагальнень попередніх досліджень видів управління було запропоновано “повнішу типологію”, яка включає вісім типів організаційно-управлінської культури: 1) *влади*; 2) *ролі та правил*; 3) *колегіальності*; 4) *великої сім’ї*; 5) *творчих команд*; 6) *зірок*; 7) *завдань* [10, с. 264–265]. Такі ж типи організаційно-управлінської культури, як “влади”, “ролі та правил”, характерні для культури державного органу, професійної культури державних службовців. Інші типи – “колегіальності”, “творчих команд” – визначаються стилем керівництва. Їх поява сакціонується скоріше стилями управління керівників, коли він – “ліберал” або “демократ”. Творчі команди можуть створюватися у невеликих структурних підрозділах державних органів за напрямами діяльності. Тип “великої родини” властивий сучасному політичному Україні, коли нерідко на ряд впливових і не дуже

посад чиновники призначаються за партійною приналежністю, наближеністю до впливового політика, який очолює орган або гілку влади. Тип “великої родини” вказує на принцип “родинності” як найважливіший у роботі з кадрами державної служби, коли використовуються неінституційні канали добору (підбору) на неї. Тип “зірок” нерідко спостерігається у вищих (центральных) та місцевих органах державної виконавчої влади, коли “зірка” де-юре або де-факто політична посада. За умов недосконалої нормативно-правової бази по роботі з кадрами державної служби в Україні керівником може бути не обов’язково авторитетний та компетентний керівник-професіонал, а просто популіст.

Культура влади – це дещо колективне, яке стало особистісним для кожного, хто працює в її системі. Унормування культури державного органу, професійної культури державних службовців необхідно починати з ієрархічного рівня культури державного управління (влади). Існують норми поведінки, яких співробітники дотримуються де-факто, а також ті, до яких вони поволі прагнуть, вважають їх кращими з позиції задоволення як внутрішніх, так і потреб органу влади або гілки влади, в якій вони працюють. У підрозділах організації може існувати своя культура, визначена ментальними, поведінковими індивідуальними особливостями певної групи працівників. Культура управління – це цілісна система організації та здійснення управління, що включає сукупність знань, їх структуру та глибину, морально-етичні норми, ставлення до праці, навички в організації праці та виконанні її окремих елементів, уміння володіти собою й розуміти особливості людей, які працюють разом. Ця субкультура проявляється в естетиці праці, прагненні гарно її виконати й оформити і характеризує як індивідуальну діяльність працівника апарату управління, так і колективну працю. Особливо важлива ця субкультура для керівника, оскільки основне в його праці – спілкування з людьми. Розвиток культури управління – важливий фактор удосконалення управління та підвищення його ефективності [17, с. 72]. Він залежить “від уміння раціонально створювати суспільні цінності в процесі управління, правильно розподіляти завдання між підлеглими, координувати їх діяльність, сприяти досягненню намічених цілей, використовуючи найновіші методи та технології ухвалення управлінських рішень” [4, с. 196]. У загальному підході культура управління визначає налагодженість відносин між владою та громадянами. Державна влада впливає на культуру суспільства (вищий рівень) і не може ефективно функціонувати без сформованої власної культури. Таку думку під-

верджує В. Карлова: “завдання органів державного управління щодо культури полягає не у вимозі виконувати обов’язки, а в підтримці, захисті від руйнування, створенні реальних умов для її розвитку, залучення до вироблення й здійснення культурної політики всіх суб’єктів культурного життя” [8, с. 317]. З іншого боку, будь-яка державна політика має “спрямовуватися на забезпечення громадянських, політичних, економічних, соціальних та культурних прав людини, досягнення добробуту й розвиток населення” [16, с. 72]. Такі завдання може вирішити державна влада, яка визначає й нормативно закріплює відповідні завдання, функції, цінності культури державного управління. З цієї культури починається система цінностей, яка характеризує професійну культуру органів влади і безпосередньо державних службовців. Деякі науковці використовують поняття “адміністративна культура в кадровій політиці” [11, с. 45]. На їх думку, це “висхідна точка, з якої починається формування структури професійної культури державного службовця” [20, с. 152]. Дослідники вказують на необхідність створення “ціннісної системи державного управління”, яка б мала підтримку і довіру з боку населення та перебувала б у системі взаємовідносин владних структур з інститутами громадянського суспільства [9, с. 187], “сильно мотивованої культури” [22, с. 71], яка, на нашу думку, має стосуватися всіх видів культур (субкультур), які ззовні та зсередини впливають на державну владу, а культура влади та управління є їх відображенням.

На нашу думку, соціальний консенсус [14, с. 163], який є метою демократичного, відкритого та гуманістичного суспільства, багато в чому визначається збігом цінностей соціальної культури з управлінською, адміністративною, культурою влади та управління. За таких умов влада отримує вищий рівень легітимізації, підтримку населення. Вона має сповідувати спільні із суспільством цінності, мораль, культуру, прагнути досягати не власних, а суспільно важливих цілей у розвитку держави. Якщо ж цінності адміністративного та соціального видів культур несумісні, то взаємодіючи, а точніше конфліктуючи між собою, вони лише руйнуватимуть так званий соціальний консенсус. Недарма дослідники нерідко вказують, що влада не може функціонувати, не спираючись на фундамент легітимності, суспільного визнання, тобто суспільно визнаною управлінською цінністю стає “не всяка влада, а тільки влада легітимна” [18, с. 5].

Отже, системи цінностей, переконань, вірувань, уявлень, очікувань, символів, а також ділових принципів норм поведінки, традицій, ритуалів та ін., що склалися в державному органі та схвалюються більшістю співробітників, в

умовах державного управління повинні формуватися на рівні культури державного управління, адміністративної культури держави, культури влади (управління), мати відповідне нормативно-правове закріплення й систему контролю за виконанням та дотриманням. Ця система в плані професійного розвитку державного службовця безпосереднім чином впливає на зміст та ефективність професіоналізації персоналу, зміст професійних очікувань, мотивації державного службовця. Система цінностей, переконань, уявлень та інших характеристик, властивих професійному середовищу в цілому, має втілюватися в системі добору (відбору) на державну службу, оцінки (щорічного оцінювання, атестації), кар'єрного зростання й освіти (навчання) кадрів, в усвідомленні кадрами можливостей професійного становлення залежно від власної компетентності, рівня розвитку професійної мобільності.

До принципів культури управління відносяться відкритість та прозорість влади, а відтак, – відкритість самого державного управління. Вони розуміються як “принципи організації та діяльності органів публічної влади і як принципи взаємовідносин між державою і громадянським суспільством, а також як прояв демократизму правового статусу особи” [6, с. 78]. Принцип відкритості у державному управлінні можна визначити як обов'язок державної влади забезпечити можливість для громадян безпосередньо й опосередковано брати участь у державному управлінні шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень; а принцип прозорості, який, до речі, не має правового врегулювання в Україні, як можливість одержання реальної інформації про змістове навантаження державного управління та впливу управлінської діяльності на суспільство й окремі його складові. Глибше зміст принципу “відкритості” розкриває термін “компліцитність” (причетність) як об'єкт-суб'єктний зв'язок державної служби і суспільства. Компліцитність має на меті “викликати певну реакцію, насамперед, довіру громадян, залучати їх до управління” [15, с. 55–56].

Принцип прозорості державного управління передбачає обов'язок системи державної влади гарантувати й забезпечувати цей процес. Зокрема, забезпечення принципу прозорості полягає в нормативному врегулюванні процедур діяльності органів влади та дотримання цих процедур у повсякденній діяльності [6, с. 79, 88]. Документи нормативно-правового регулювання в об'єктивному плані перебуватимуть під впливом культури державного управління, у суб'єктивному – професійної культури державних службовців, політиків-законодавців. До проаналізованих принципів можна додати інші: служіння суспільству, пріоритет права й свободи людини, стабільність державної служби та ін. [21, с. 113]. До структури управлінської

культури Н. Нижник включає сукупність політичних, економічних, правових та інших знань, управлінську свідомість та мислення, переконання, управлінську діяльність та політичний клімат [12, с. 10], що є доказом можливості застосування компетентнісного підходу у формуванні вимог до професійної культури державних службовців. Основними критеріями культури політико-управлінської діяльності є: професіоналізм і компетентність; почуття обов'язку; честь; справедливість; совість; відповідальність; моральність; правосвідомість; толерантність [18, с. 14–16]. Ці якості повинні мати службовці, управлінці, які формують імідж державного органу, державної служби.

Отже, адміністративна культура держави, культура влади та управління однаковою мірою притаманні політико-управлінській діяльності. Водночас потрібно врахувати принципову різницю між політиком і працівником виконавчої гілки влади. Г. Зінченко з цього приводу зауважує: “Чиновник не повинен робити саме того, чим займається політик – боротися” [7, с. 9]. У сучасних вітчизняних наукових публікаціях таке доречне спостереження не завжди береться до уваги, що зумовлює незрозуміння власне предмета дослідження.

IV. Висновки

До структури управлінської культури ми відносимо: систему цінностей, принципів державного управління, переконань, вірувань, уявлень, очікувань, символів, а також принципів, норм поведінки, традицій, ритуалів; політичну, правову, соціальну, етичну (професійна етика, етикет, ділова етика тощо), моральну, комунікативну, інформаційну, культуру спілкування, праці, робочого місця тощо. Вказані нами субкультури входять до структури професійної культури кадрів державних органів, безпосередньо впливаючи на їх професійну компетентність. Нами були виявлені вплив культури управління на організацію влади в державі, її мотивувальна функція та компетентнісна сутність. Ця сутність передбачає знання про відповідний вид культури, вміння й навички володіння нею. На рівень оволодіння певним видом культури впливає досвід управлінської діяльності. Будь-яка культура, зокрема й державного управління, спирається на суспільні цінності, складовою яких є цінності управління. В процесі здійснення владних повноважень доцільно зосередитися на актуальних для України цінностях: відповідальності, лояльності працівників, своєчасній реакції на суспільні зміни тощо; це надзвичайно важливо, якщо керівник відповідає за свої рішення. Професійна культура перебуває в системному зв'язку з культурою державного управління. Специфіка сфер професійної діяльності політичних та адміністративних посад державної служби вказує на об'єктивне існування в ній політичного та адмі-

ністративного видів культур. Перспективи подальших досліджень вбачаються в детальнішому вивченні процесу формування культурної компетентності з урахуванням усього спектра культур (субкультур), які впливають на професійну культуру державних службовців.

Література

1. Беляцкий Н.П. Основы лидерства : учебник / Н.П. Беляцкий. — Мн. : БГЭУ, 2006. — 268 с.
2. Блинов А.О. Управление персоналом : учебник / А.О. Блинов, Х.И. Кайтаева. — М. : Элит, 2007. — 392 с.
3. Бутирська Т. Культура державного будівництва в Україні: стан наукової проблеми / Т. Бутирська // Вісник НАДУ. — 2005. — № 4. — С. 9–15.
4. Войтович Р. Культура та стиль діяльності державно-управлінського персоналу в перехідний період / Р. Войтович // Вісник УАДУ. — 1999. — № 1. — С. 194–201.
5. Воронько Л. Культура праці державного службовця: спроба понятійного визначення / Л. Воронько // Вісник УАДУ. — 2001. — № 3. — С. 306–316.
6. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України / Н. Гудима // Вісник НАДУ. — 2005. — № 3. — С. 78–84.
7. Зинченко Г.П. Социология управления / Г.П. Зинченко. — Ростов н/Д. : Феникс, 2004. — 384 с.
8. Карлова В. Реформування управлінських структур у сфері культури як необхідна умова створення дієвих механізмів реалізації державної культурної політики / В. Карлова // Вісник УАДУ. — 2002. — № 3. — С. 315–320.
9. Козаков В. Взаємодія як організаційний принцип та ціннісний критерій державного управління / В. Козаков // Вісник НАДУ. — 2006. — № 3. — С. 179–188.
10. Корпоративна культура : навч. посіб. / Г.Л. Хаєт, О.Л. Єськов, Л.Г. Хаєт та ін. — К. : Центр навч. літератури, 2003. — 403 с.
11. Навчальна підготовка державних службовців до інтернаціоналізації : док-ти міжнар. семінару SIGMA, (Будапешт, 22–23 травня 1995 р.) / [пер. з англ. В.В. Шульги]. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 124 с.
12. Нижник Н. Політична культура державних службовців / Ніна Нижник // Етика поведінки державних службовців. — К. : Асоц. держ. службовців, 1999. — 39 с.
13. Нинюк М. Особливості формування моральної культури державних службовців як різновиду професійної етики / М. Нинюк // Вісник УАДУ. — 2001. — № 4. — С. 395–399.
14. Пірен М. Проблеми духовності в системі управлінської культури політико-владної еліти в сучасній Україні / М. Пірен // Вісник НАДУ. — 2006. — № 4. — С. 157–167.
15. Рудакевич М. Досвід трансформування етики державних службовців Франції у контексті нової управлінської парадигми / М. Рудакевич // Управління сучасним містом. — 2006. — № 1–2/1–6 (21–22). — С. 53–57.
16. Філіповський В. Проблеми ефективності державної служби / В. Філіповський // Вісник державної служби України. — 1995. — № 2. — С. 70–75.
17. Храмов В.О. Основи управління персоналом : навч.-метод. посіб. / В.О. Храмов, А.П. Бовтрук. — К. : МАУП, 2001. — 112 с.
18. Ціннісні пріоритети державного управління в Україні : конспект лекцій / В.А. Ребало, В.М. Козаков, В.А. Шахов та ін. ; за [заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна та ін.]. — К. : Вид-во НАДУ, 2007. — 48 с.
19. Чемерис А. Системний підхід до проблеми реформування державного управління / А. Чемерис, М. Лесечко // Вісник УАДУ. — 2001. — № 3. — С. 12–21.
20. Шпекторенко І.В. Професійна мобільність державного службовця : монографія / І.В. Шпекторенко. — Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. — 242 с.
21. Яроміч С. Організаційна культура державної служби й імідж державних службовців / С. Яроміч, І. Гречкосій // Вісник НАДУ. — 2006. — № 1. — С. 111–115.
22. Ясенчук Ю. Удосконалення владних взаємовідносин у контексті адміністративної поведінки особистості / Ю. Ясенчук // Вісник НАДУ. — 2003. — № 1. — С. 66–73.

УДК 351.752

ВИНИКНЕННЯ ПРОГРАМНО-ІДЕОЛОГІЧНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Сітарський О.В.

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The aim of this article is to consider some trends in the transformation of party typologies

and formation in Ukraine program-ideological type of political parties.

Анотація

Розглянуто деякі напрями трансформації типології політичних партій, становлення в Україні політичних партій програмно-ідеологічного типу.

Ключові слова

Політична партія, програма політичної партії, типологія політичних партій, засади державного управління.

I. Вступ

У період трансформації суспільства змінюється типологія політичних партій, формуються нові їх види. У зв'язку з цим постає проблема дослідження програмно-ідеологічних партій як типу, найбільш сприятливого для формування засад державного управління.

Над розробленням цієї теми плідно працюють фахівці з державного управління, політології, зокрема: Г. Кітшелт визначив певні види політичних партій та досліджував партійний розвиток у посткомуністичній Європі; Р. Гюнтер і Л. Даймонд створили нову типологію політичних партій; С. Волинець розглядав поділ партій за метою діяльності; А. Діксіт і Д. Лондregen порівнювали програми та клієнтелистські партії.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути деякі напрями трансформації типології політичних партій та формування політичних партій – програмно-ідеологічного типу в Україні.

III. Результати

Сучасні типології політичних партій у світі виникли наприкінці XIX – в середині XX ст., однак в умовах трансформації суспільства партії суттєво змінилися. Розвиток економіки, розмивання соціальної структури, зміна цінностей суспільства – все це відображається на політичних партіях і державному управлінні. Крім того, поява телебачення, що стало суттєвим посередником у спілкуванні між кандидатами та виборцями привело до зростання акценту на персоналіях політичної партії, водночас партійні програми перестали бути такими привабливими для телебачення. Масове членство в політичних партіях змінилося електоральною мобілізацією, партії почали реагувати на різноманітні конфлікти і навіть світські скандали, нехтуючи подекуди ідеологічними принципами заради електоральної привабливості.

Як ці зміни вплинули на роль політичних партій у формуванні засад державної політики? Державне управління та суспільство вже тривалий час живуть прагненням мати відповідальний уряд. В умовах демократії йдеться про відповідальний партійний уряд. Формування такої моделі відповідального державного правління описана в теоріях Е. Даунса про раціональний вибір [3] та С. Ліпсета та С. Роккана про соціополітичні поділи [7]. Ці науковці розглядають політику

як результат взаємодії між принципами ("головними акторами" – громадянами і виборцями) та агентами (кандидатами на виборні посади, чиновниками). Модель взаємодії між ними включає в себе п'ять суттєвих складових:

1. Виборці мають політичні вподобання щодо розподілу ресурсів за допомогою держави.

2. Виборні та призначувані чиновники, політики, політичні партії агрегують преференції виборців і відповідні програми, які обіцяють реалізувати в разі перемоги на виборах (для спрощення інформації щодо програм, сформульовані в них вимоги розміщують у традиційній "ліво-правій" шкалі ідеологій).

3. З-поміж пропонованих програм виборці обирають ту, яка найбільше відповідає їхнім уявленням про доцільну державну політику. Також критерієм для виборців слугує відповідальність політичної партії – чи виконала вона свої обіцянки в минулому.

4. Партія або коаліція партій, що виграла вибори, намагається виконати свої обіцянки з метою зберегти довіру своїх виборців та втілити в життя їхні преференції.

5. На наступних виборах громадяни, здійснюючи свій вибір, змушують правлячі та опозиційні партії нести відповідальність за втілення обіцянок у попередній період, оцінюючи таким чином їхні результати та прагнення до реалізації програм.

Така модель добре описує в розвинутих демократіях взаємодію партій з виборцями, проте вона не враховує суттєву відмінність типів партій, які виникають у перехідних суспільствах, де в багатьох випадках відносини між політичними партіями та громадянами ґрунтуються на суто матеріальних стимулах: як політичні партії, так і громадяни прагнуть встановити "належну ціну" за голос на виборах. В. Рендел також наголошує, що подекуди виборці зважають не на програму чи переваги партії, а голосують так, як їм вкаже реальний чи уявний патрон [1]. Якщо демократична відповідальність залежить від реальних успіхів політичних партій у забезпеченні загального блага, економічного зростання, розвитку ринку праці, монетарної політики, то тут йдеться про надання переваги тим чи іншим політичним партіям, нерівномірний розподіл на користь визначених електоральних груп – це клієнтелистська відповідальність. Клієнтелизм демонструє звичайний обмін, коли окремі групи чи індивіди за свої голоси здобувають право доступу до суспільних благ, наприклад, першочергове повернення податку на додану вартість, працевлаштування на пільгових засадах, можливість впливати на розподіл ресурсів тощо.

Для того, щоб зрозуміти підстави консолідації політичних партій та їх ставлення до

державного управління Г. Кітшелт запропонував виділити три види політичних партій: програмні, харизматичні або персоналістські, клієнтелістські. Кожен з видів політичних партій має свої особливості та порізно працює з виборцями [6].

Р. Гюнтер і Л. Даймонд створили нову типологію політичних партій, які розрізняються між собою за організаційними, ідеологічними особливостями та їх спрямованістю (див. рис.) [4].

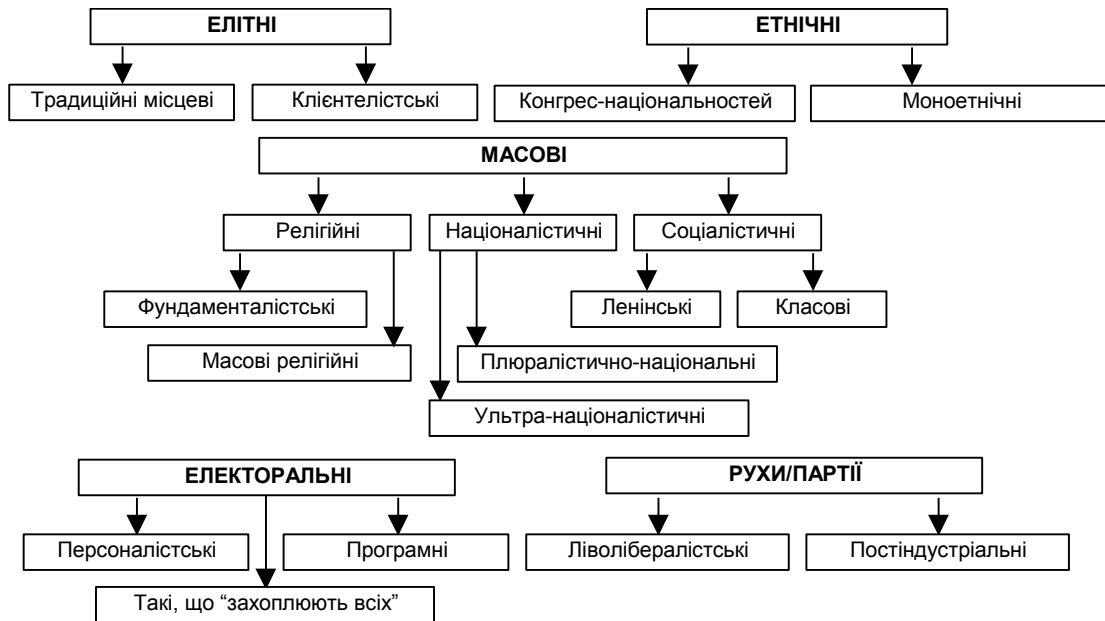


Рис. Типологія політичних партій Р. Гюнтера і Л. Даймонда

Ця типологія містить ряд новацій. По-перше, в ній присутній новий різновид масової партії – протогогеомоністська фундаменталістська партія, наприклад, Ісламський Фронт Порятунку в Алжирі. Також визначено новий тип політичних партій – етнічні партії. Зазвичай, це слабкі партії, які викачують з держави гроші і не пропонують чіткої ідеології чи програми. Цей тип партій дослідники розділяють на два підтипи: суто етнічні й “конгрес-національностей – партії”, які об’єднують ряд етнічних груп.

Така досить широка типологія політичних партій – важливий крок до розуміння багатоманітності партій, однак, вона представляє “ідеальні” (у веберівському сенсі) типи політичних партій.

Р. Катц і П. Маєр додають до цієї класифікації новий тип партій – картелі [5]. Це вид партій, що характеризується особливими відносинами з державою, втрачаючи безпосередній зв’язок з виборцями. Вони залежать від державних субвенцій, які підтримують їхнє існування.

С. Волинець пропонує також розрізняти партії за метою, яку вони переслідують: голоси виборців, впровадження політики або ж здобуття посад. Розрізняються партії також за методами роботи з виборцями й внутрішньою організацією. Так, партії, що орієнтовані на здобуття голосів виборців, будуть більш уважні до власного членства і заохочуватимуть вступ до партії. Це потріб-

но, аби залучати додаткових прихильників, акцентуючи увагу на тому, що і так багато їхніх співгромадян підтримують цю партію. Також це створює уявлення про народність партії, її широку соціальну базу, породжуючи надію, що лідери партії також будуть “з народу”. Партії, що мають на меті реалізацію програм, спрямовані на чітко визначені групи електорату. Заради реалізації своїх програм ці партії здатні домовлятися з іншими політичними партіями. Вони мають чітку структуру, об’єднуючи людей зі спільними політичними поглядами. Партії, що прагнуть посад у державних органах, дуже часто акцентують увагу на своїх лідерах, намагаються заручитися підтримкою державних органів влади [10].

Як бачимо, сучасні типології політичних партій розробляються з урахуванням такого важливого критерію, як партійна програма. Однак, у кожній з типологій програмні партії включені до різних видів. Г. Кітшелт виводить цей тип партій з відносин політичних партій і виборців, протиставляючи їм клієнтелістські партії [6]. Р. Гюнтер і Л. Даймонд включають програмні партії до електорального типу, які прагнуть привернути на свій бік виборців; разом з програмними до електоральних входять персоналістські та партії, що прагнуть “захопити всіх” [4]. Багатьох авторів цікавило порівняння програмних та клієнтелістських партій. А. Діксіт і Дж. Лондregen досліджували, як політичні партії роз-

поділяють обіцяне між різними класами (багатими, бідними, стійкими прихильниками і невпевненими виборцями) [2].

М. Шефтер вважає, що програмні партії з'явилися тоді, коли зникло підґрунтя для клієнтелістських відносин. Він вважає, що партія, яка одного разу обрала програмну чи клієнтелістську стратегію взаємовідносин з виборцями, стає заручником цієї стратегії: виборці чекають від неї продовження обраної лінії [8]. Н. Ван де Воллі застосовує цей аргумент до африканських демократій 1990-х рр., зазначаючи, що партії тут часто використовують програмну стратегію, бо не мають відповідних ресурсів для клієнтелістських відносин [9]. Однак, труднощі виникають і з програмами, оскільки перемогу партій на виборах забезпечує не програма, а етнічна чи регіональна ідентичність.

Г. Кітшельт використовував подібні історичні аргументи, щоб пояснити партійний розвиток у посткомуністичній Європі [6]. Програмні партії мали менше успіху і не виникали там, де держава зберігала контроль за розподілом ресурсів, передусім економічним, і давала змогу політичним партіям встановлювати патронажні відносини, а також у тих державах, у яких до початку трансформації панували клієнтелістські відносини.

Наукові джерела, що присвячені програмним партіям, можна поділити на дві групи. Перша група порушує проблему взаємозв'язку між історією і змаганням політичних партій. На перемогу партій працює довіра, яку вони здобувають з кожними новими виборами завдяки виконанню своїх передвиборних обіцянок, за умови, що виборці мають бажання відслідковувати діяльність партій у цьому аспекті. Якщо партії розраховують на покровителя, процес формування програми буде досить повільним, партія не буде докладати достатньо зусиль для залучення виборців. Одного разу скориставшись такою тактикою, партія буде потребувати багато часу та ресурсів, аби переконати виборця, що вона може працювати по-іншому.

Сучасні тенденції розвитку політичних партій дають підстави стверджувати, що партії з традиційних масових все більше набувають ознак електоральних, що потребують підтримки виборців з різних суспільних верств. Втрачається партійна ідентифікація виборців, а більшість держав надає партіям підтримку, зокрема технічну й фінансову, саме тому електоральні партії – це не лише ті, які працюють на виборця, а й ті, які працюють на державні органи, прагнуть заручитися їхньою підтримкою. Бюрократія стає однією з вагомих соціальних груп, на яку орієнтуються партії. Беручи за основу типологію партій Р. Гюнтера і Л. Даймонда, погоджуємося, що електоральні партії можна поділити на такі, що прагнуть “захопити

всіх”, програмні, персоналістські, однак вважаємо за доцільне доповнити цю типологію клієнтелістськими партіями, що мають особливу модель стосунків з виборцями.

Беручи до уваги опрацьовану наукову літературу, погоджуємося, що програма політичної партії відіграє важливу роль в її житті, а саме у відносинах партії з виборцями, справляє вплив на роль партії в державному управлінні, характеризує відносини між партіями та органами державної влади. Оскільки політична програма є критерієм віднесення політичної партії до того чи іншого типу, вважаємо за доцільне відзначити, що програми політичних партій можуть засновуватись на ідеології, потребах цільових груп політичної партії, їх релігійних та національних переконаннях окремих груп. На підставі вищезазначеного програмні партії пропонуємо поділяти таким чином:

- програмно-ідеологічні партії – це партії, які засновують свою програму на певній ідеології (наприклад, партії ліберальні, соціал-демократичні та партії зелених);
- етнічні програмні партії – це партії, програма яких заснована на уявленнях певних етнічних груп щодо цілей політики та державного управління;
- програмні партії суспільних потреб – це партії, що беруть на себе завдання вирішити конкретну проблему певної соціальної групи.

IV. Висновки

В процесі дослідження та аналізу нових підходів до формування сучасної типології політичних партій було зроблено висновок, що запропонований нами тип “програмно-ідеологічна” партія, що має місце у сучасних класифікаціях партій, є важливим інструментом аналізу ролі політичних партій у формуванні засад державної політики та управління.

Література

1. Рэндал В. Политические партии, их социальные связи и роль в политических изменениях [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=5835.
2. Dixit A. Ideology, Tactics, and Efficiency in Redistributive Politics [Електронний ресурс] / A.. Dixit, J. Londregan. – Режим доступу: www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publwp/_wp_abstract?p_file_id=4120.
3. Downs A. Economic Theory of Democracy / A. Downs. – N. Y. : Harper & Row, 1957. – 189 p.
4. Gunther R. Species of Political Parties: A New Typology [Електронний ресурс] / R. Gunther, L. Diamond. – Режим доступу: www.olemiss.edu/courses/pol628/guntherdiamond03.pdf.

5. Katz R.S. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party [Електронний ресурс] / R.S. Katz and P. Mair. – Режим доступу: www.partyopolitics.org/volume01/v01i1p005.htm
6. Kitschelt H. Citizen–politician linkages: an introduction [Електронний ресурс] / H. Kitschelt and S.I. Wilkinson. – Режим доступу: www.assets.cambridge.org/9780521865050/excerpt/9780521865050_excerpt.pdf.
7. Lipset S. Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments. The West European Party System / S. Lipset, S. Rokkan ; [Ed. by Peter Mair]. – N. Y. : Oxford University Press, 1990. – P. 91–139.
8. Shefter M. Political Parties and the State: The American Historical Experience [Електронний ресурс] / M. Shefter. – Режим доступу: www.books.google.com/books/princeton?id=g6a7LI-1nAoC&printsec=frontcover&source=gb_s_summary_r&cad=0#PPA32.
9. Van de Walle N. African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999 [Електронний ресурс] / N. Van de Walle. – Режим доступу: www.books.google.com/books?id=DSLdL_0s8tMC&printsec=frontcover&hl=uk&source=gb_s_ViewAPl#PPR7,M1.
10. Wolinetz S.B. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies [Електронний ресурс] / S.B. Wolinetz. – Режим доступу: www.olemiss.edu/courses/pol628/wolinetz02.pdf.

УДК 32.001:35.01(477)

ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА

Солових В.П.

кандидат наук з державного управління, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article the problem of organization of state administration is investigated in postindustrial society. Possible directions of modernization of state administration are determined in Ukraine.

Анотація

Досліджено проблеми організації державного управління в постіндустріальному суспільстві. Визначено можливі напрями модернізації державного управління в Україні.

Ключові слова

Держава, суспільство, постіндустріальне суспільство, державне управління, моделі державного управління.

I. Вступ

В умовах економічної та політичної кризи для України актуальним стає пошук ефективних моделей державного управління. Можна стверджувати, що державне управління цілком залежить від того, яким чином визначаються функції держави, яка модель діяльності державних органів влади визначена як головна для забезпечення функціонування суспільства. У цьому аспекті важливим стає дослідження проблем різноманітного трактування змісту державно-управлінської діяльності, формування якого відбувалося досить тривалий час. При цьому з'явилися різноманітні концепції держави (наприклад, політична, правова, соціальна держава тощо), які відповідали культурним

та організаційним особливостям суспільства і відображали зміст державного управління. Сьогодні суспільний розвиток утворив новий тип суспільної моделі – постіндустріальний або інформаційний, який вимагає відповідного переосмислення ролі та місця держави й державного управління як концентровано-го прояву її діяльності.

Проблема управління постіндустріальним (сучасним) суспільством не нова. У західній науковій думці проблемам дослідження сучасного суспільства присвячені праці Д. Белла, Р. Гейлбнера, А. Гідденса, Л. Зидентопа, Р. Інглхарт, П. Козловські, А. Пшеворського, Д.А. Растоу, А. Тоффлера, Ю. Хабермаса, У. Хаттона, Ф. Фукуями та інших. У філософії, політології, соціології, юридичних науках та державному управлінні здійснюються спроби визначити методи та способи управління сучасним суспільством (В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бабкін, В. Бакуменко, П. Бурдьє, А. Кім, В. Корженко, Н. Нижник, І. Пригожин, Б. Рассело та ін.). Проте, у більшості досліджень не встановлюються взаємозв'язок між типом суспільства та змістом державного управління.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити основні напрями модернізації системи державного управління в сучасному постіндустріальному суспільстві.

Ця мета детермінує завдання дослідження, а саме:

- визначити основні ознаки сучасного суспільства;
- виявити місце та роль держави в сучасних суспільно-трансформаційних процесах;
- проаналізувати зміст державного управління в сучасному суспільстві;
- дослідити сучасні моделі державного управління;
- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення державного управління в Україні.

III. Результати

Наприкінці ХХ ст. вже намітилося формування інформаційного суспільства. Як зазначав відомий німецький соціолог Г. Хакен, “технічні можливості, які відкрилися перед людством, особливо, завдяки використанню ядерної енергії, а останнім часом завдяки розвитку генної інженерії та інформатики, сприймаються не лише як благо, але часто й як загроза. Звідси виникають нові вимоги до людських організацій, таких як держава з її інституціями та управлінськими функціями, і постає питання, як організаційні структури сучасного суспільства можуть справитися з проблемами, що виникають в інформаційному суспільстві. Безперечно при цьому, людина стає центральним елементом державно-управлінських процесів, і ми все більше маємо справу з захоплюючою взаємною грою між індивідом, з одного боку, і системою – з іншого” [6]. Те, що ми будемо робити в майбутньому, визначатиметься не стільки високим рівнем розвитку техніки, скільки соціологічними конструктами, особливо знаходженням консенсусу в соціальному плані.

Отже, сьогодні ми маємо справу з новим типом суспільства, яке має певні ознаки, а саме:

- змінюється тип стосунків між людьми. Якщо в індустріальну епоху люди більше спілкувалися з технікою, то в постіндустріальну особливі взаємини, що виникають між людьми спонукають їх до особистого спілкування. При цьому це спілкування відбувається, як правило, за допомогою високотехнологічних засобів;
- інформація та знання стають значущими для суспільства. Критичною стає швидкість розповсюдження інформації та запровадження нововведень. Суспільство існує за рахунок споживання високотехнологічних інформаційних послуг, де значну роль відіграють теоретичні знання;
- у системі суспільних відносин відбувається перехід від “економічних” принципів взаємовідносин до “соціальних”. Якщо в індустріальну добу в основу діяльності закладалися виключно економічні

показники (прибуток, рівень платні тощо), то в постіндустріальну епоху людина заради підвищення свого соціального статусу може пожертвувати рівнем заробітної платні;

- відбувається зміна структур управління – перехід від корпоративних структур управління до адаптивних. Це накладає свій відбиток на стиль самого процесу управління та суттєво змінює акценти при прийнятті рішень. Так, процес управління стає гетерогенним, особистісним, антибюрократичним, творчим та інтелектуальним. А значну роль при прийнятті рішень відіграють некомерційні організації.

Яка ж змістовність діяльності держави в таких умовах існування суспільства?

На відміну від попередніх часів (традиційного та індустріального суспільства), в постіндустріальному, змінюються функції та роль держави. Ці зміни, з одного боку, є наслідком соціальних перетворень, а з іншого – визначаються новою структурною та функціональною змістовністю державного управління.

Це призводить до зміни взаємовідносин між державою та людиною (а скоріше соціальними структурами): від визначення мети діяльності кожної людини та побудови відповідних структур до сприяння процесам самоорганізації та саморозвитку людини й створення гнучких структур, що швидко пристосовуються та реагують на суспільні проблеми.

Можна стверджувати, що на зміну політичній, правовій та соціальній державі приходить інноваційна держава, а управління в ній засноване не на адміністративних принципах та суб’єкт-об’єктних відносинах, а на принципах самоорганізації та суб’єкт-суб’єктних відносинах.

Такий тип держави виконує відмінну роль у процесах функціонування суспільства. Так, на зміну структурній організованості на основні ієрархії приходить самоорганізація, що базується на децентралізації влади. На зміну суб’єкт-об’єктним відносинам між державою та людиною приходять суб’єкт-суб’єктні відносини, які розкриваються в діалогічних партнерських комунікативних моделях. Замість обмежувальних функцій виникає необхідність забезпечення свободи та справедливості.

Сама держава зі своєю структурною організацією не зникає, лише трансформується зміст її діяльності, сутність якої полягає в тому, що вона спрямована на забезпечення сталого розвитку й урегулювання соціальних конфліктів. Постіндустріальне, модернізоване суспільство не позбавляє від соціальних конфліктів. Як зазначав відомий американський учений Дж. Ролз, “хоча суспільство і представляє спільне підприємство, що утво-

рюється заради взаємної вигоди, для нього характерні конфлікти інтересів, як, утім, і їх збіг. Збіг інтересів полягає в тому, що соціальна кооперація створює можливості для кращого життя порівняно з тим, якби кожен жив за рахунок власних зусиль. Конфлікт інтересів виражається в тому, що людям небайдуже, як великі вигоди, що отримуються в результаті співпраці, розподіляються між ними, оскільки в процесі переслідування власних цілей вони вважають за краще отримувати більше самим і зменшувати частку, яку потрібно розділити з іншими. Необхідно безліч принципів для того, щоб зробити вибір серед різних соціальних устроїв, які визначають розподіл вигід, і щоб прийти до згоди про цей розподіл. Ці принципи є принципами соціальної справедливості: вони забезпечують спосіб дотримання прав і обов'язків основними інститутами суспільства. Вони ж визначають відповідний розподіл вигід і тягот соціальної кооперації" [4, с. 20].

Характерною особливістю інноваційної держави є те, що в основі її діяльності лежить не уніфікація людської діяльності та нав'язування певних принципів і моделей поведінки, не збереження цінностей (хоча така функція частково залишається, бо без минулого не можливе майбутнє), а створення передумов для особистої ініціативи, для розвитку та запровадження інновацій, що засновані на знаннях. За таких умов основним завданням держави виступає створення передумов для ініціативи людини.

Докорінно змінюється роль держави в процесі управління суспільством. Природа державного управління має дуалістичний характер. З одного боку, для запровадження інновацій необхідні постійні процеси самоорганізації, а з іншого – процеси самоорганізації відображають необхідність стабілізації.

У сучасній теорії державного управління було створено ряд моделей організації системи державного управління. Так, Г. Пітерс у своїй праці [8] виділяє три моделі державного управління, які в сучасному світі можуть виступати альтернативами для адміністративної (класичної) моделі державного управління, а саме:

1. Ринкова модель (публічний менеджмент) – базується на ринкових принципах організації системи державного управління, орієнтації на результат у процесі діяльності органів влади.

2. Партиципативна модель, в основі якої лежить принцип передачі більшості повноважень на нижчий рівень державного управління, який безпосередньо працює з громадянином.

3. Модель тимчасової організації, коли структури державного управління утворюються залежно від необхідності розв'язання

певної проблеми і після того, як це відбувається, структура зникає.

Сучасне суспільство є складною системою. Процес управління системами, що характеризуються нелінійністю та відкритістю, – дуже складне завдання. Перш за все, основною проблемою є те, що поведінка таких систем залежить від великої кількості складових, що взаємодіють. Кожна локальна дія або локальне втручання може призвести до зовсім несподіваних глобальних змін. Наступною, але не менш важливою ознакою, що характеризує поведінку складних систем, є процес швидкого (лавиноподібного) розвитку процесів. В основі такої поведінки у складних системах лежить "нелінійний позитивний зворотний зв'язок". У технічних науках існує поняття негативного зворотного зв'язку, що повертає систему до стану рівноваги. Позитивний зворотний зв'язок, навпаки, виводить систему зі стану рівноваги. Він є основним джерелом нерівноважності в системі і тому є необхідним джерелом для еволюції в складних системах. Завдяки позитивному зворотному зв'язку у складних системах відбувається швидкий процес збільшення кількості речовини пропорційно її концентрації в цій системі. Так, висловлювання "гроші роблять гроші" є метафоричним виразом цього процесу в економіці.

Досить тривалий час система розвивається стабільно й врівноважено. Таким чином, оминаючи поріг неквапливого зростання, вона починає розвиватися надшвидко і стає нестабільною, що зумовлює появу сприятливих умов для флуктуацій.

У системі під впливом флуктуацій починається швидкий процес самоорганізації. При цьому сприйнятливості системи до флуктуацій не однакова. Вона залежить від просторової топології системи. Малі збурення, якщо вони впливають на периферію складної системи, можуть бути не поміченими через те, що в системі відбувається процес прискореного збігання інтенсивної області дії до центру структури системи. Але якщо малі збурення впливають на центр системи, це приводить до прискорення процесу самоорганізації.

Отже, для управління складними системами необхідно:

- визначити топологію структури системи, визначивши її центральні та периферійні складові;
- встановити баланс між джерелами та стоками для оцінювання стану системи (нерівноважний або рівноважний);
- виявити можливі структури-атрактори для саморозвитку системи;
- організувати вплив на систему для початку процесу самоорганізації.

Спробуємо проаналізувати можливості управління суспільством як складною системою,

використовуючи описану вище методику. Характер взаємодії між соціальним середовищем та системою суспільних інститутів залежить від внутрішнього стану суспільної системи. Можна виділити три стани суспільної системи, що визначають характер цієї взаємодії. Два з них є основними, а третій включає ознаки як першого, так і другого і тому є перехідним.

Перший – це стабільний стан. Основною ознакою стабільного стану є сформована структура системи суспільних інститутів, які певною мірою відповідають потребам та інтересам більшості суспільства. У такому стані спостерігається “структурна стійкість” системи суспільних інститутів, тобто не виникають нові елементи, що мають значний вплив на систему в цілому. Суспільна система приймає найбільш сприятливу для функціонування на сучасному етапі структуру суспільних інститутів. Іншими словами, стабільний стан є структурою-атрактором існування системи суспільства в певний час. Таке суспільство є цілком консервативним і тому несприйнятливим до новацій та змін, а нові структурні елементи, якщо вони і виникають, майже не впливають на діяльність системи.

Другий – нестабільний стан – на противагу стабільному, характеризується “флуктуаційним шумом” [3, с. 93], що проявляється у: хаотичному загостренні соціальних конфліктів; зростанні політичної нестабільності, основною ознакою якої є значний вплив опозиції на прийняття політичних рішень; поглибленні економічної кризи (падіння рівня виробництва, значна інфляція). Тобто в усіх сферах суспільного життя спостерігається невизначеність. У такому стані суспільна система характеризується структурною нестабільністю, що виявляється у виникненні нових структур, що вже справляють відчутний вплив на функціонування системи в цілому. Нестабільне суспільство дуже сприйнятливим до зовнішніх незначних впливів флуктуацій, тому дії однієї людини можуть суттєво впливати на систему в цілому. Якщо подивитися на структуру системи суспільних інститутів, то для нестабільного стану характерний постійний рух її елементів відносно один одного.

Третій – відносно стабільний стан, включає ознаки як першого, так і другого. Тобто флуктуаційний шум присутній тільки в окремих сферах суспільного життя. Наприклад, нестабільність, що спостерігається в економічній сфері, не відображається в інших сферах, тобто рівень цієї нестабільності не настільки значний, щоб вплинути на інші підструктури суспільної системи. Цей стан суспільства більш схожий на стабільний, але в будь-яку мить може перетворитися в нестабільний, якщо нестабільність буде посилюватися й тривати довгий час, тому він є

перехідним від стабільного до нестабільного стану і навпаки.

Стабільний та нестабільний стани постійно змінюють один одного в часі. Цей процес відбувається під впливом різних зовнішніх і внутрішніх факторів, які є різними для переходів “нестабільне-стабільне суспільство” та “стабільне-нестабільне суспільство”.

Перехід “нестабільне-стабільне суспільство”, пов’язаний із суто психологічним прагненням кожної людини мати гарантії свого існування, тобто до стабільності, є першим фактором. Природне прагнення системи суспільних інститутів мати структуру, яка б була найменш сприйнятливою до зовнішніх впливів є другим фактором. Стабільна “структура-атрактор” притягує до себе нестабільну систему, стабілізуючи її. Наприклад, якщо на підприємстві спостерігається спад через зміни в навколишньому середовищі, що є певною ознакою нестабільності, то на ньому починається процес структурної перебудови, наприкінці якого формується структура, яка пристосована до нових зовнішніх умов.

Перехід від стабільного до нестабільного стану суспільства більш складніший і пов’язаний з відкритістю системи.

У суспільстві постійно відбувається “обмін енергією, речовиною, інформацією з навколишнім середовищем” [3, с. 156], тому відкритість є основною ознакою суспільства. Її можна охарактеризувати як таку, що складається з двох частин: матеріальної та соціальної.

Матеріальна відкритість – це обмін речовиною, енергією та іншими матеріальними цінностями із зовнішнім середовищем, який необхідний для підтримки життєдіяльності суспільства. В основному цей обмін відбувається в економічній сфері і є джерелом для її існування.

Соціальна відкритість – це можливість вільного переходу з однієї соціальної групи в іншу та обміну інформацією між різними соціальними групами в межах як однієї, так і кількох держав. Основним проявом соціальної відкритості є дії людей. При соціальній відкритості більшість членів суспільства “прагне соціального піднесення” [2, с. 196], тобто прагне своїми діями досягти, того, щоб мати більший вплив на суспільство.

Значущість соціальної та матеріальної відкритості неоднозначна для розуміння поняття відкритості суспільства. Для з’ясування цього питання ми виділили ряд співвідношень матеріальної та соціальної відкритості в суспільстві:

- 1) матеріально та соціально закрите суспільство;
- 2) матеріально відкрите та соціально закрите суспільство;
- 3) матеріально закрите та соціально відкрите суспільство;

4) матеріально та соціально відкрите суспільство.

Спробуємо провести аналіз, у якому випадку суспільство є відкритим, а в якому закритим.

Перший та четвертий випадок не викликають запитань: у першому випадку суспільство – закрите, а в четвертому – відкрите. Найбільший інтерес викликають друге та третє співвідношення. У другому випадку життєдіяльність суспільства забезпечується завдяки обміну із зовнішнім середовищем, але доступ до інформації обмежено, тому цілком упевнено можна сказати, що таке суспільство є закритим. Типовим прикладом такого суспільства був Радянський Союз. У третьому випадку суспільство може задовольнити свої життєві потреби, завдяки, наприклад, географічному розташуванню, але в ньому постійно відбувається обмін інформацією, тому таке суспільство можна назвати відкритим. Тобто основною ознакою відкритого суспільства є його соціальна відкритість. Слід зазначити, що на сьогодні більшість країн світу є як матеріально, так і соціально відкритими.

Перехід “стабільне-нестабільне суспільство” відбувається завдяки як матеріальній, так і соціальній відкритості. Матеріальна відкритість є основним джерелом існування суспільної системи і в певні періоди може бути дестабілізуючим фактором. Наприклад, запаси корисної речовини постійно скорочуються, але потреби в них мають тенденції збільшуватися, що приводить до необхідності перебудови виробництва таким чином, щоб воно ефективніше працювало в умовах дефіциту, а це на певний час зумовлює нестабільність в економічній сфері, що може позначитися на системі суспільства в цілому.

Соціальна відкритість також є джерелом переходу “стабільне-нестабільне суспільство”. Постійний обмін інформацією між різними соціальними групами приводить до зміни рівня потреб, інтересів і типу соціальних комунікацій. Але такі швидкі зміни не збігаються зі швидкістю зміни суспільних інститутів, що продиктоване внутрішніми причинами їх організації, тому виникають певні протиріччя між очікуваннями людей та мож-

ливостями суспільних інститутів, яке призводить до нестабільності в суспільстві.

Отже, суспільство в процесі свого існування, під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів, постійно переходить від стабільного до нестабільного стану і навпаки. Але поведінка людей у періоди стабільності й нестабільності в суспільстві спостерігається різна.

Наступна проблема управління суспільством пов'язана з прогнозуванням реакції на дії, що впливають на нього (управлінські впливи).

Реакція суспільства на управлінські впливи характеризується непередбачуваністю, непостійністю та неповторністю і призводить, іноді, до зовсім несподіваних результатів. Така неординарність поведінки суспільства обумовлена його нелінійністю. Дж.Ф. Форестер (1987 р.) писав: “Ми живемо в дуже нелінійному світі” [7, с. 104].

Для того, щоб відбулися зміни, необхідно, щоб відбувся резонанс між глобальною та колективною метою. Тоді відбувається відхід системи від точки рівноваги й починається процес самоорганізації, завдяки якому виникає новий спонтанний порядок у системі. Спонтанний він тому, що в його формуванні не беруть участь зовнішні сили, а лише внутрішні.

Самоорганізація, в силу нелінійності системи, може привести до різних наслідків. У результаті переходу системи в нестабільний стан вона починає самоорганізовуватися у зовсім непередбачуваному напрямку, завдяки тому, що існує декілька альтернативних шляхів розвитку (структур-атракторів). Графічно цей процес зображається у вигляді “біфуркаційної” моделі (див. рис.). А, В, С – точки біфуркації. Поява точок В, С пов'язана з тим, що система в моменти нестабільності може змінювати напрями свого розвитку, завдяки сприйнятливості до незначних дій, що впливають на неї (флуктуацій), тому в ці моменти дії однієї людини можуть привести до колосальних змін у системі, якщо вони будуть правильно організовані. Отже, під впливом флуктуацій у нестабільному стані суспільства починається спонтанний процес самоорганізації, що приводить до його якісного перетворення.

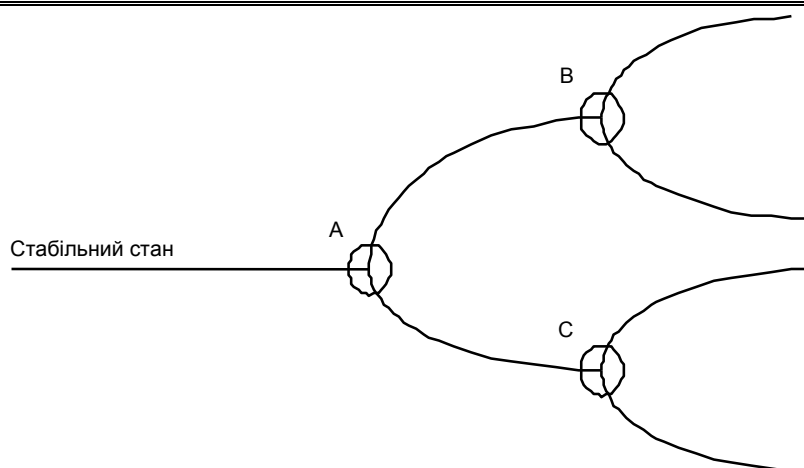


Рис. Біфуркаційна модель процесу переходу системи в нестабільний стан

Але процес самоорганізації зумовлює не тільки позитивні наслідки, а й негативні. Досить часто на всіх можливих рівнях при ухваленні демократичних рішень спостерігається деякою мірою патова ситуація, в якій мала група або мала партія врешті-решт може породити відхилення. Цей приклад, мабуть, показує, що сама по собі сліпа віра в ефекти самоорганізації може мати фатальні наслідки. Система раптово починає рухатися в абсолютно несподіваному й одночасно небажаному напрямку.

Дуже часто процеси самоорганізації залишають “за бортом” людину, не враховуючи її інтереси. Наприклад, у ринковій економіці, де основною метою суб’єкта економічної діяльності є отримання прибутку, процес самоорганізації може призвести до появи структур, що не враховують ті сфери суспільного життя, які є неприбутковими, але мають велике значення для суспільства. Це, в першу чергу, заклади освіти, культури, охорони здоров’я; тому повинна існувати не тільки природна стабілізація суспільства, а й здійснюватися штучна – впровадження, завдяки управлінським діям, певних стабілізаційних елементів у суспільну систему.

Постійні зміни в суспільстві періодів стабільності та нестабільності, що є природним, можуть мати не тільки позитивні наслідки, а й негативні. Це пов’язано з тим, що періоди нестабільності, якщо вони продовжуються протягом тривалого часу, призводять до катастрофічних наслідків. Довготривалі періоди стабільності можуть спричинити застої у суспільстві, а той, у свою чергу, негативну тенденцію відставання від інших країн. У зв’язку з цим виникає необхідність штучного регулювання процесів стабільності та нестабільності. Тобто потрібне управління процесами, які відбуваються в суспільстві. Таку функцію традиційно виконує держава.

Основними тенденціями існування суспільних систем більшості країн світу є: процеси змін, що відбуваються з великою швидкі-

стю в економічній сфері, і стабільність у політичній та соціальній сферах життя суспільства; тому більшість країн світу є відносно стабільними. Держава в них виконує дуалістичну функцію: з одного боку, стабілізаційну, а з іншого – дестабілізаційну. Наприклад, антимонопольний закон є дестабілізаційним фактором економічної діяльності, бо призводить до виникнення основного джерела змін – конкуренції.

Водночас держава має забезпечувати соціальну відкритість, яка пов’язана з розв’язанням проблеми справедливості в суспільстві. З цієї позиції, під справедливістю слід розуміти: 1) рівномірний розподіл тягаря громадянства, тобто тих обмежень свобод, що необхідні для суспільного життя; 2) рівність громадян перед законом; 3) закони, що існують у державі, повинні не підтримувати і не засуджувати окремих громадян, групи чи класи; 4) безсторонність правосуддя; 5) рівне користування перевагами, а не лише обмеженнями, які держава може запропонувати громадянам [4]. Тобто виникає необхідність обмеження свободи, тому дуже важливо визначитися зі ступенем свободи, яку мають громадяни, не створюючи загрози безпосередньо для свободи. Захист рівня свободи, що залишився, є основним завданням держави. Процес приблизного визначення рівня свободи є основним завданням законодавства.

Для забезпечення соціальної відкритості в суспільстві необхідно, щоб держава надавала рівні можливості всім соціальним групам та не віддавала перевагу нікому. Вона має створити такі умови, щоб стимулювати політичну боротьбу за обстоювання громадянами своїх свобод, оскільки “якщо зникне бажання громадян відстоювати свою свободу, то може зникнути й сама свобода” [2, с. 221]. Але основним завданням держави є забезпечення здійснення цього процесу мирним, цивілізованим шляхом. Отже, держава має створити умови, за яких виконувався б запропонований принцип

справедливості, як необхідний для соціальної відкритості держави.

Швидкі зміни відбуваються в процесах самоорганізації, але основною їх умовою є нестабільність. Нестабільність несе в собі негативні тенденції: якщо процес нестабільності буде мати місце у суспільстві тривалий час, це може призвести до катаклізмів, тому роль держави в нестабільні періоди має зводиться до впровадження стабілізаційних впливів на суспільну систему, які повинні проявлятися не в пасивній ролі спостерігача процесів, як у стабільні періоди, а навпаки у значному втручанні в них.

Яскравим прикладом такого втручання є перегляд ролі держави в часи економічної кризи, що охопила більшість країн світу. Так, у США та Європі держави активно втручаються в економічні справи з метою стабілізації ситуації.

IV. Висновки

Щодо ролі держави у суспільстві та функцій, які вона має виконувати для забезпечення швидкого розвитку суспільства, можна зробити такі висновки.

По-перше, держава повинна сприяти процесам самоорганізації в суспільстві, для цього вона має забезпечити його відкритість.

По-друге, структура держави повинна бути стійкою до процесів нестабільності в суспільстві, і тому основою її створення має бути демократичний устрій.

По-третє, політика держави має формуватися залежно від внутрішнього стану суспільства. В моменти стабільності для генерації розвитку суспільства держава повинна виконувати дестабілізаційні функції. А в моменти нестабільності держава має навпаки виконувати стабілізаційні функції. Ця плинність у політичній поведінці держави викликана необхідністю створення умов якісного та швидкого розвитку суспільства.

Отже, у сучасному світі відбувається поступовий перехід від індустріального до постіндустріального суспільства. Такий перехід змінює пріоритетні напрями діяльності в економічній сфері, породжує нові типи соціальних зв'язків та комунікацій, ставить нові вимоги до відносин між державою та суспільством і вимагає парадигмального переосмислення державного управління.

Відбувається структурна перебудова економічної сфери. Так, для індустріального суспільства був характерний розподіл робочої сили на користь виробництва та видобування. У сучасному світі цей перерозподіл зміщується у бік сфери різноманітних послуг.

На сьогодні головними ресурсами стають інформація та знання. Влада поступово переходить до соціальних груп, які виробляють та контролюють розповсюдження цих типів ресурсів. Зростає роль самоорганізації в процесах функціонування суспільства. Все вищезазначене спонукає до розроблення нових підходів до державного управління, які адекватно б відповідали вимогам часу.

Література

1. Николис Г. Самоорганизация в неравновесных системах: От диссипативных структур к упорядоченности через флуктуации / Г. Николис, И. Пригожин. – М. : Мир, 1979. – 512 с.
2. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги / К. Поппер ; пер. з англ. О. Коваленка. – К. : Основи, 1994. – Т. 1. – 444 с.
3. Пригожин И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой / Илья Пригожин, Изабелла Стенгерс. – 2-е изд. – М. : Эдиториал УРСС, 2000. – 310 с.
4. Ролз Дж. Теория справедливости / Джон Ролз ; Новосибирский ун-т. – Новосибирск, 1995. – 536 с.
5. Тоффлер Е. Третья Хвиля / Елвін Тоффлер. – К. : Всесвіт, 2000. – 475 с.
6. Хакен Г. Самоорганизующееся общество [Электронный ресурс] / Г. Хакен ; пер. с нем. Е.Н. Князевой. – Штутгарт : Институт теоретической физики : Центр синергетики, 2003. – Режим доступа: www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Article/Hak_SamOb.php.
7. Forrester J.W. Nonlinearity in High-Order Models of Social Sestems / J.W. Forrester // European Journal of Operational Research. – 1987. – № 30. – P. 104–109.
8. Peters G.B. New Vision of Government and Public Service / G.B. Peters // New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service. – San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1994. – P. 295–321.

УДК 330.341.44

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПРОЦЕСІВ СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ ТА КОНЦЕНТРАЦІЇ АГРАРНОГО ВИРОБНИЦТВА

Статівка Н.В.

кандидат економічних наук, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

To find out the main problems of the specialization and concentration development on the farm enterprises production in Ukraine, as a factor of higher competitiveness in a world markets and the role of the State support (regulations) in this process.

Анотація

Розглянуто розвиток процесів спеціалізації та концентрації сільськогосподарського виробництва в Україні як важливий фактор забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного аграрного сектора на основі посилення інтеграційних зв'язків та визначення ролі держави в цих процесах.

Ключові слова

Державне регулювання, спеціалізація та концепція виробництва, аграрний сектор, інтеграційні зв'язки, сільське господарство.

I. Вступ

Проблеми ефективної організації виробництва у національній економіці набувають дедалі більшого значення. Особливо важливим для забезпечення конкурентоспроможності України на засадах інноваційного розвитку є становлення суб'єктів господарювання з високим рівнем спеціалізації та концентрації виробництва, який відповідає загальносвітовим тенденціям. За висловом академіка І. Лукінова, перешкодою для прогресивних перетворень в організаційній системі господарювання є "національно обмежені" погляди на новітні процеси концентрації, спеціалізації та інтеграції товаровиробництва, формування потужних регіональних і міжрегіональних світових ринків, особливо високотехнологічних та наукомістких товарів постіндустріальної епохи, із загостренням на них конкурентної боротьби [8].

Характерною для України рисою сучасного періоду є те, що він пов'язаний із забезпеченням переходу від індустріального до постіндустріального етапу суспільно-економічного розвитку, з поглибленням міжнародного поділу праці, спеціалізацією виробництва, зміцненням взаємозв'язків і взаємодії національних економік, що знаходить втілення в глобалізації економіки.

Глобалізація є колосальним стимулом до галузевої консолідації. Зникнення торгових

бар'єрів, зростання впливу СОТ на дедалі більшу кількість країн посилюватимуть тенденцію і до тотальної галузевої глобалізації [9].

Досвід розвинутих країн засвідчує, що поглиблення спеціалізації сільськогосподарського виробництва і зростаюче значення кооперації та агропромислової інтеграції об'єктивно вимагають відходу від вузькогалузових і відомчих систем регулювання. Б. Данилишин та А. Лисецький звертають увагу на те, що "важливим елементом розвитку галузі є поновлення управління її підрозділами, поглиблення спеціалізації та структуризації господарства товарного тваринництва з урахуванням необхідної координації між секторами і сферами АПК" [2]. Для цього необхідно проводити нову аграрну політику на основі земельної реформи, розвитку багатокладної економіки на селі, забезпечення пріоритету агропромислового комплексу в народному господарстві країни, вирішення соціальних проблем села на основі поглиблення суспільного поділу праці.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати необхідність прискорення процесів спеціалізації та концентрації сільськогосподарського виробництва в Україні як важливого фактора забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного аграрного сектора та визначити роль держави в цих процесах.

III. Результати

Суспільний поділ праці виступає в формі об'єктивно діючого закону суспільного виробництва. Історичний шлях розвитку суспільства показує, що у міру розвитку продуктивних сил і виробничих відносин закономірно поглиблювався поділ праці, а на цій основі зростала його продуктивність.

Починаючи з середини 1980-х рр., в Україні темпи розвитку спеціалізації та кооперування сільськогосподарського виробництва різко уповільнилися, а з початку 1990-х рр. розпочались деградація й розукрупнення спеціалізованих господарств, міжгосподарських формувань і великих комплексів індустріального типу. З 2000 р. реформування економіки не враховувало новітні тенденції в організаційному розвитку світової економіки і було зведено до деконцентрації виробниц-

тва, а також перебільшення ролі малих і середніх підприємств. Так, частка господарств населення у загальному обсязі випуску валової продукції сільського господарства в Україні протягом 2000–2007 рр. становить більше 60% (максимум – у 2003 р. – 69,7%; у 2007 р. – 60,1%). При цьому середній розмір земельної ділянки особистого селянського господарства становив у 2005 р. – 1,38 га, у 2007 р. – 1,40 га, з площі якої для ведення товарного сільгоспвиробництва відводилося як у 2005, так і у 2007 рр. – 0,57 га [11].

Особисті господарства населення у 2007 р. забезпечили 51,9% від загального виробництва м'яса (у забійній вазі), 82,2% молока, 45,9% яєць і 78,5% вовни за умови, що чисельність великої рогатої худоби в розрахунку на одне особисте селянське господарство становила 0,63 голови, у тому числі корів – 0,43, свиней – 0,69 голів. За такого рівня концентрації (обмеженості фінансових, матеріальних, технологічних, інформаційних ресурсів; неналежної фахової підготовки) неможливо досягти високої ефективності господарювання й сформувати потужний конкурентоспроможний сектор економіки.

Питання спеціалізації та концентрації сільськогосподарського виробництва на основі міжгосподарської кооперації та агропромислової інтеграції випали з поля зору аграрної науки. Якщо раніше вивченням цієї проблеми в Україні займалося понад 30 науково-дослідних установ та сільськогосподарських вузів і їх структурних підрозділів, то сьогодні дослідження в цьому напрямі практично припинилися [5].

Важливі заходи розвитку галузі сільського господарства, які водночас забезпечують посилення конкурентоспроможності АПК, передбачені рядом регуляторних актів Міністерства аграрної політики України, постанов Кабінету Міністрів України, Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України "Український прорив: для людей, а не політиків". Проте в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий документ (довготермінова стратегія), в якому було б закріплено механізм забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної аграрної продукції з гарантіями державної підтримки. Об'єктивно видається доцільним прийняття такого документа.

Ефективний розвиток процесів спеціалізації, кооперації та агропромислової інтеграції, вдосконалення системи взаємозв'язків між усіма учасниками виробничого процесу може відбуватися за умови створення такої системи регулювання, яка б через свої механізми здійснювала ефективний вплив на весь агропромисловий комплекс. Така система міжгалузевого регулювання дає змогу поєд-

нати інтереси регіону та держави з галузевими інтересами, узгодити дії всіх, хто бере участь у функціонуванні продовольчого комплексу. Іншими словами, ця система забезпечить ефективну реалізацію державної політики у сфері продовольства [10, с. 78–95].

При цьому роль та значення органів державного регулювання у розвитку регіональних продовольчих комплексів у сучасних умовах (при значному розширенні самостійності первинних суб'єктів господарювання та посиленні їх відповідальності за кінцеві результати роботи) не тільки не знижуватиметься, а й зростатиме. Такі регуляторні структури мають бути, по-перше, повноповноважними представниками держави, провідниками реалізації її економічної і соціальної політики в розвитку агропромислового комплексу, по-друге, стати гарантом забезпечення встановлених для агропромислових підприємств різних форм власності, прав і умов здійснення господарської діяльності [4].

Основою здійснення державної політики розвитку агропромислового комплексу має стати регіональний рівень (область, район), що зумовлено необхідністю ефективного використання аграрного ресурсного потенціалу, а також зростанням ролі органів місцевого самоврядування. Посилення впливу регіональної системи регулювання на соціально-економічні процеси викликано також потребою раціональнішого використання трудових ресурсів і регіональним характером виробничої та соціальної інфраструктури. Адже саме в регіонах практично вирішуються національні, демографічні та соціальні проблеми населення.

Розвиток сучасної світової економіки характеризується безперервними процесами спеціалізації і концентрації виробництва, які виявляються у збільшенні розмірів господарських структур, поширенні процесів злиття і поглинання компаній, а також стратегічних альянсів, спрямуванні ключових ресурсів фірми на розширення масштабів виробництва. Концентрація виробництва дає змогу об'єднувати ресурси для реалізації сучасних інноваційних проектів та інтегрувати наукові, виробничі і збутові ланки.

Формування й функціонування аграрних підприємств з вертикально інтегрованою структурою управління (зокрема холдингів), коли виробництво сировини, її переробка і доведення продукції до кінцевого споживача знаходяться в руках однієї компанії, робить досить тісним і прямим зв'язок виробництва і ринку. Моніторинг ринку дає змогу чітко визначитися з обсягами й асортиментом виготовлення продукції, для переробного підприємства визначається необхідна кількість сировини, а безпосередньо сільгоспвиробники опрацьовують оптимальну струк-

туру і технологію її виробництва, що, відповідно, забезпечує високу ефективність на основі порівняно низької собівартості продукції (економія від масштабу).

Так, Ю. Мельник зауважив стосовно розвитку цукрового виробництва, що "позитивну роль відіграла й глибока виробнича інтеграція та спеціалізація. Так, цукровим буряком сьогодні займаються ті, хто обрав для себе цей вид бізнесу, сам вирощує, переробляє і реалізує продукцію. Але спочатку приватні підприємці зробили капіталовкладення в технологію, в обладнання, у бурякозбиральну техніку. Це підвищило якість кінцевого продукту – цукру й допомогло знайти добру позицію на солодкому ринку" [7].

За таких умов існує необхідність розроблення планів розвитку підприємства як мінімум на 5–10 років і залучення інвестиційних ресурсів для модернізації підприємства з метою отримання додаткового ефекту від поглиблення спеціалізації та концентрації виробництва. Для багатьох вітчизняних підприємств злиття або поглинання також стають важливими елементами стратегії їх майбутнього розвитку (засоби нагромадження капіталів, збільшення своєї частки на ринку, здійснення інвестицій).

В аграрному секторі економіки України поглиблення спеціалізації сільськогосподарських підприємств на інтенсивній основі з підвищенням концентрації виробництва може відбуватися за таких умов:

1) коли у підприємства є можливість реалізації "гарантовано" відповідного обсягу виготовленої продукції, що може бути підкріплено контрактами або домовленостями про довгострокову співпрацю;

2) через державне регулювання аграрного ринку, зокрема шляхом обмеження імпорту продукції на внутрішній ринок і встановлення експортного мита на вивіз певних видів продукції. В цьому аспекті доречно навести такі дані: за 9 місяців 2008 р. в Україну імпортовано 366 тис. т м'яса та харчових субпродуктів, що у 2,3 раза більше, ніж за цей же період 2007 р. Ще понад 58 тис. т м'яса ввезено на митну територію України на умовах давальницької сировини. При цьому продукція, що з неї виробляється, не вивозиться за межі України, як це передбачено ст. 2 Закону України "Про операції з давальницькою сировиною", а реалізується на внутрішньому ринку (за інформацією Держмитслужби, вивезено лише 326 т, або 0,5%) [6].

Вплив з боку держави на формування попиту й пропозиції на продовольчому ринку слід здійснювати переважно ринковими засобами регулювання з погодженням інтересів суб'єктів ринку, зокрема запровадження контрактної системи закупівель з метою залучення приватного бізнесу. Такий варі-

ант спрацює, коли рівень довіри до держави з боку суб'єкта господарювання досить високий.

Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень Н.Ю. Федоришин і Г.Я. Антонюк пропонують створення Державної агенції міжнародного маркетингу аграрної продукції при Міністерстві АПК, функціями якої були б стратегічне та поточне дослідження кон'юнктури зовнішніх ринків, організація міжнародного маркетингу; пошук зарубіжних партнерів для співробітництва, консультації у сфері ЗЕД, співробітництво з міжнародними фондовими біржами; організація міжнародних виставок, ярмарок, семінарів в Україні та сприяння участі вітчизняних суб'єктів господарювання у таких заходах за кордоном [12].

У США, наприклад, використовується федеральна контрактна система, яка перерозподіляє державні фінансові ресурси на соціальні та інші цілі. Контракти укладаються на конкурентній основі, частіше через торги (тендери). Тендери є одним із найефективніших способів усебічного контролю за використанням державних коштів. Розвитку такої форми взаємовідносин органів влади та приватного сектора економіки, за якої сторони виступають як рівні партнери, сприяло прийняття у 2000 р. Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" [3].

Неодноразово лунали пропозиції з боку практиків про запровадження цільових адресних дотацій конкретним категоріям малозабезпечених громадян. Це дасть змогу забезпечити, з одного боку, сприятливі й прозорі умови діяльності товаровиробників, а з іншого – залишити доступними для найбільш незахищених верств населення основні продукти харчування (Всеукраїнська асоціація пекарів, Українська зернова асоціація, Укроліяпром, Асоціація цукровиків, Спілка птахівництва України та ін.) [1].

Подібні програми існують у багатьох розвинутих країнах світу. Зокрема в США близько 30 млн населення (практично кожен десятий житель країни) отримує спеціальні адресні дотації. А ціни на продукти харчування формує ринок, і ніхто нікому не диктує, скільки має коштувати хліб, олія, медикаменти тощо. Можна звичайно дискутувати про обсяги цих дотацій, про те, кому їх надавати, але те, що їх потрібно запроваджувати якомога швидше, очевидно.

В такому разі стає можливим досягнення сільгоспвиробниками своєї цільової функції – максимізації прибутку, споживачами – максимізації задоволення потреб, а державою – підвищення добробуту та якості життя населення.

Поглиблення спеціалізації сільськогосподарського виробництва (умовно підприємства I групи) може відбуватися через:

- посилення інтеграційних зв'язків між суб'єктами господарювання в аграрній сфері: коли переробні підприємства інтегруються з сільгосппідприємствами як сировинними базами, або навпаки, – сільгосппідприємства скуповують переробні підприємства чи створюють маркетингові кооперативи, що забезпечує поглиблення зв'язків між ринком і виробництвом;
- коли є можливість використання специфічного ресурсу або специфічних умов виробництва (в цьому випадку природно-кліматичних), – зональна спеціалізація;
- коли чітко окреслено відсутність на найближчу перспективу посилення конкуренції на відповідному сегменті ринку та ін.

У решті випадків поглиблення спеціалізації в своїй основі може мати погіршення результатів господарської діяльності (умовно підприємства II групи). Єдиним виходом для цих підприємств є або ж диверсифікація виробництва, або ж гонитва за виробництвом тих видів сільгосппродукції, які приносять максимум прибутку. За таких умов залучення інвестицій дуже ускладнюється, приходиться розраховувати лише на власні кошти, процес накопичення капіталу є нестабільним і може розтягнутися в часі. Та навіть за наявності джерел інвестиційних ресурсів суттєво збільшується ризик їх окупності. Такі підприємства частіше інвестують кошти в техніку та обладнання, яке є відносно універсальним. Рівень витрат на одиницю продукції є вищим порівняно з підприємствами з поглибленою спеціалізацією на інтенсивній основі.

Відмінною особливістю підприємств I групи є те, що вони будують плани розвитку та отримання прибутку на довгострокову перспективу, а II групи – й плани носять переважно короткостроковий характер з орієнтацією на максимізацію прибутку, що базується переважно на кон'юктурі ринку. Ці підприємства виробляють ті види продукції, попит на яких перевищує пропозицію, а відповідно, формується висока ціна, що здатна покрити не лише порівняно високі витрати, а й забезпечити істотну масу прибутку; або ж виходять на нові ринки збуту, які забезпечують такі ж можливості.

В підприємствах I групи істотно збільшується попит на висококваліфікованих спеціалістів у сфері виробництва продукції сільськогосподарства, а результативність і успішність господарювання підприємств II групи переважно залежать від спеціалістів ринкових професій – маркетологів, економістів, юристів, фахівців з підприємницькою жилкою. Якщо в I групі висока кваліфікація кадрів, що відповідає рівню запроваджених технологій, забезпечує високу результативність діяльності переважно через резерви зниження собівартості продукції, то в II групі – через пошук каналів ринку, що забезпечують високі ціни реалізації.

У табл. 1 наведено дані про зміну рівня спеціалізації сільгосппідприємств Харківської області протягом 2000–2007 рр. Коефіцієнт спеціалізації розраховано як коефіцієнт зосередження товарного виробництва.

Таблиця 1

Рівень спеціалізації сільськогосподарських підприємств Харківської області у 2000–2007 рр.

Роки	Кількість господарств у групі з рівнем спеціалізації (Кс)								Усього господарств	
	до 0,20		0,21–0,40		0,41–0,60		0,61 і вище			
	од.	у %	од.	у %	од.	у %	од.	у %	од.	у %
2000	21	4,1	419	81,7	56	10,9	17	3,3	513	100,0
2001	2	0,4	382	71,8	111	20,8	37	7,0	532	100,0
2005	1	0,3	210	64,2	77	23,6	39	11,9	327	100,0
2006	1	0,3	200	65,4	72	23,5	33	10,8	306	100,0
2007	2	0,5	151	34,4	191	43,5	95	21,6	439	100,0

Показники свідчать про істотне поглиблення спеціалізації в сільськогосподарських підприємствах. Частка підприємств з Кс 0,61 і вище збільшилася у 2007 р. до 21,6%, тоді як у 2000 р. вона становила лише 3,3%.

Проаналізувавши рівень продуктивності господарської діяльності підприємств зазначених груп за рівнем спеціалізації і за галузе-

вою ознакою, нами виявлено, що чіткої тенденції збільшення віддачі від використання основних факторів виробництва не простежується. Поглиблення спеціалізації відбувається шляхом збільшення підприємств умовно нами визначеної II групи (табл. 2 і 3).

Таблиця 2

Рівень продуктивності в галузі рослинництва сільськогосподарських підприємств Харківської області з різним рівнем спеціалізації, 2007 р.

Показники	Кількість господарств у групі з рівнем спеціалізації (Кс)				По області
	до 0,20	0,21–0,40	0,41–0,60	0,61 і вище	
Кількість господарств у групі	2	151	191	95	439
Вихід товарної продукції рослинництва, тис. грн:					
на 100 га с/г угідь	92,3	143,4	168,1	188,1	165,3
на одного працівника в рослинництві	61,2	79,2	102,6	108,9	119,4

Держава та регіони

Урожайність, ц/га:					
зернових	26,5	55,8	28,3	23,6	27,5
соняшнику	14,0	21,7	18,8	17,2	19,7
цукрових буряків	211,2	264,7	219,9	283,8	253,1
Отримано прибутку (збитку), тис. грн:					
на 100 га ріллі	25,3	44,0	60,5	52,8	54,0
на одного працівника в рослинництві	15,0	24,3	34,8	24,4	28,2
Рентабельність продукції рослинництва, %	15,0	44,3	51,3	28,8	43,6

Таблиця 3

Рівень продуктивності в галузі тваринництва сільськогосподарських підприємств Харківської області з різним рівнем спеціалізації, 2007 р.

Показники	Кількість господарств у групі з рівнем спеціалізації (Кс)				По області
	до 0,20	0,21–0,40	0,41–0,60	0,61 і вище	
Кількість господарств у групі	2	151	191	95	439
Вихід товарної продукції тваринництва, тис. грн:					
на 100 га с/г. угідь	86,7	56,2	20,1	97,4	47,5
на одного працівника в тваринництві	24,0	37,0	35,1	87,4	43,6
Продуктивність:					
надій на корову, кг	3343	3358	2881	3294	3263
середньодобовий приріст ВРХ, гол.	402	392	312	474	381
середньодобовий приріст свиней, гол.	409	263	245	73	252
яйценоскість, шт.	–	325	–	246	252
Рентабельність продукції тваринництва, %	-26,4	-10,7	-49,5	2,5	-18,7

Серед 95 підприємств з Кс 0,61 і вище спеціалізованими на виробництві двох культур зернових і соняшнику (в структурі товарної продукції їх питома вага становила в сумі більше 90%) були 67 підприємств (або 70%). У цілому в 2007 р. по області підприємств, в структурі товарної продукції яких зернові займали більше 50%, налічувалося 143 (або 32,6% від загальної кількості). Поглиблення спеціалізації сільськогосподарських підприємств базується на прагненні до зниження рівня ризикованості виробництва, що є характерним для підприємств II групи.

Доречно навести результати господарювання трьох великих підприємств, що вирощують продукцію на інтенсивній основі (ТОВ “Елев “Чиста криниця”, ТОВ “Востокстройгаз” і ТОВ “Чиста криниця” Харківської області) з високою концентрацією виробництва та їх, безумовно, можна віднести до підприємств I групи. На 100 га сільськогосподарських угідь порівняно з середньообласним показником отримано у 1,6 раза більше товарної продукції сільського господарства, а прибутку – у 3,3 раза, на 100 г ріллі вирощено зерна у 4,4 раза більше, ніж у групі підприємств з питоною вагою зернових у структурі товарної продукції більше 75%. Ці підприємства мають найнижчий показник державної підтримки (на 100 га сільськогосподарських угідь), низьку собівартість виробництва зерна, що й забезпечує високий рівень рентабельності.

Становище в тваринницькій галузі України залишається стабільно тяжким. Кількість рогатої худоби у 2007 р. порівняно з 1990 р. зменшилася майже у п'ять разів і опустилася до рівня 1945 р. Тільки у 2007 р. поголів'я великої рогатої худоби в усіх категоріях господарств скоротилося порівняно з поперед-

нім роком на 11,1%, свиней – на 12,9%. Питома вага підприємств з розміром стада корів до 100 голів в Україні у 2007 р. становила 58,5%. Із 78 великих м'ясокомбінатів у країні сьогодні стабільно працює не більше семи.

Проведений нами аналіз рівня концентрації в молочному скотарстві у 2007 р. тільки вже на сільгосппідприємствах Харківської області тільки наочно підкреслив потенційні можливості поглиблення спеціалізації та кооперування.

На відновлення поголів'я потрібно не менше п'яти років, і тільки за умови, що урядом буде розроблена та реалізована довгострокова програма розвитку тваринництва. Для реалізації такої програми необхідно стимулювати розвиток спеціалізованих тваринницьких господарств, формувати ринок кормів, залучати інвестиції в селекційні центри й репродуктивне господарство. Щоб молочний сектор достойно зустрівся з лібералізацією та посиленням конкуренції, потрібно терміново підвищувати технічну та економічну ефективність переробного сектора, збільшувати концентрацію виробництва й адаптувати сектор до вимог законодавства ЄС з гігієни та безпеки. Цього не зробити без об'єднання зусиль влади і бізнесу.

Сучасні методи державного управління процесами поглиблення спеціалізації й концентрації аграрного виробництва мають бути спрямовані на формування на інтенсивній основі структур, що інтенсивно функціонують, вертикально інтегрованих структур і наповнення їх необхідними інвестиційними ресурсами. Ці методи мають ґрунтуватися на пошуку та реалізації синергійного потенціалу інтеграційних стратегій, а також за-

безпечувати формування довгострокових конкурентних переваг.

IV. Висновки

Проаналізувавши результативність діяльності підприємств I і II груп, можна чітко окреслити "істинну" спрямованість державної політики в аграрній сфері економіки України. Якщо превалює тенденція збільшення кількості підприємств з поглибленою спеціалізацією на інтенсивній основі, формування інтегрованих структур, то це свідчить про зацікавленість з боку держави в реалізації більш ефективних способів виробництва аграрної продукції, ефективній реалізації задекларованих цілей аграрної політики, зокрема: забезпечення продовольчої безпеки, формування конкурентоспроможного аграрного сектора економіки, підвищення якості продукції, вирішення ряду соціальних проблем і підвищення якості життя населення.

Тенденція кількісного збільшення підприємств II групи, свідчить про низьку ефективність державного управління в аграрній сфері, невизначеність в цілях і пріоритетах розвитку сектора на довгострокову перспективу і, відповідно, не реалізацією навіть задекларованих державних програм.

Це повинно стати основою для реформування системи державного управління та контролю за аграрною сферою.

Мета статті не зводиться до виявлення, що є кращим? Річ у тім, що підприємства I і II групи мають право на життя, і кожне з них виконує свою роль та функцію в економічній системі. Індивідуальний селянський сектор, включаючи фермерські господарства, слід розглядати як економічну базу середнього класу на селі. Його завдання – забезпечити внутрішній ринок продовольством. Корпоративний сектор слід орієнтувати на розв'язання регіональних продовольчих проблем, виробництво сировини для переробних галузей, а також на формування державних ресурсів продовольства, зовнішню торгівлю.

Сучасна економіка може ефективно розвиватися тільки на основі висококонцентрованих виробництв, великих корпоративних компаній, що зовсім не означає повного заперечення доцільності існування малих і середніх підприємств. У світі набули поширення різні форми інтеграції малих і великих підприємств. Панування економічно потужних корпорацій з інтегрованим у них дрібним бізнесом перетворює будь-які інші бізнесові структури на неконкурентоспроможні. Розвиток різноманітних форм господарювання слід спрямовувати в русло спеціалізації товарного виробництва.

Формування висококонцентрованих організаційних структур зумовлює необхідність активізації державної підтримки, здійснення комплексу заходів щодо регулювання про-

гресивних організаційних процесів, які б стимулювали концентрацію виробництва й капіталів. Таке стимулювання має бути складовою загальної системи стимулювання інноваційного розвитку національної економіки. Підтримка концентрації та інтеграційних тенденцій у системі організаційного розвитку підприємств є особливо важливою з позицій формування нової моделі цілісного функціонування АПК України. За відсутності такої моделі, без її реалізації відбуватиметься дезінтеграція національної економіки. Її окремі сектори можуть стати фрагментами зарубіжних економічних систем, що негативно позначиться на економічній безпеці нашої держави та суперечитиме національним інтересам.

Сучасні методи державного управління інтеграційними процесами мають бути спрямовані на формування ефективних вертикально інтегрованих структур і наповнення їх необхідними інвестиційними ресурсами. Заходи підтримки й методи державного регулювання мають ґрунтуватися на пошуку та реалізації синергійного потенціалу інтеграційних стратегій, а також забезпечувати формування довгострокових конкурентних переваг аграрного сектора.

Література

1. Бойко Л. Про зерно, хліб та економічний вплив на ринок / Л. Бойко // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 110. – 18 червня. – С. 8.
2. Данилишин Б. Аграрна політика: час визначитися / Б. Данилишин, А. Лисецький // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 89. – 17 травня. – С. 13.
3. Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22.02.2000 р. № 1490-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 13. – С. 500.
4. Ільяшенко В.А. Реформування системи державного регулювання продовольчого комплексу регіону [Електронний ресурс] / В.А. Ільяшенко. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/2/03.pdf>.
5. Канінський П.К. Спеціалізація та кооперація тваринництва зони Лісостепу в умовах ринкової економіки: монографія / П.К. Канінський. – К., 2000. – 450 с.
6. Краснодемська З. Аграрний двигун витягне з кризи / З. Краснодемська // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 238. – 18 грудня. – С. 4.
7. Краснодемська З. Щоб урожаїлася нива й множилися прибутки / З. Краснодемська // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 215. – 15 листопада. – С. 4.
8. Лукінов І.І. Перетворення директивної економіки в ринкову / І.І. Лукінов // Україна: утвердження незалежної Української держави (1991–2001). – К.: Альтернативи, 2001. – С. 217

9. Паламарчук Г. Проблеми концентрації виробництва в Україні / Г. Паламарчук // Економіка України. – 2008. – № 11. – С. 38–46
10. Регіональні агропромислові комплекси України / за ред. акад. УААН П.П. Борщевського. – К. : Наук. думка, 2006. – 261 с.
11. Сільське господарство України : статистичний щорічник за 2007 р. – К., 2007. – С. 47.

12. Федоришин Н.Ю. Напрями посилення конкурентоспроможності АПК України на європейському продовольчому ринку в умовах розширення зони вільної торгівлі [Електронний ресурс] / Н.Ю. Федоришин, Г.Я. Антонюк. – Режим доступу <http://niss.lviv.ua/analytics/88.htm>.

УДК 35.078.3

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ПРОСТОРИ

Степанов В.Ю.

доцент
Харківська державна академія культури

Annotation

In the floor investigational problems of the modern state of public administration are in informative space. It is rotined that for forming of single informative space the purposeful informative policy of the state is needed.

Анотація

Досліджено проблеми сучасного стану державного управління в інформаційному просторі. Виявлено, що для формування єдиного інформаційного простору необхідна цілеспрямована інформаційна політика держави.

Ключові слова

Державне управління, інформаційний простір, стратегія, інформаційна політика.

I. Вступ

Сьогодні у світі відбуваються стрімкий перехід до інформаційного суспільства, зміна способів виробництва, світогляду людей, міждержавних відносин. У науковому й політичному середовищі все частіше стали використовуватися такі поняття, як “інформація”, “інформатизація”, “інформаційне середовище”, “інформаційні ресурси”, “державна інформаційна політика”. В інформаційному просторі проявляються такі тенденції. По-перше, зростає обсяг комунікативних процесів, які витісняють традиційні інформаційно-пропагандистські способи впливу на маси. По-друге, відбувається взаємодія різних носіїв інформації, тобто виникнення інтегрованих комунікативних систем. По-третє, аналогічні процеси спостерігаються й на рівні масових інформаційних процесів, де виникають і розвиваються вже не окремі засоби масової інформації (ЗМІ), а інформаційні комплекси – медіасистеми. Результатом глобальної інформатизації суспільства стає утворення єдиного інформаційного простору.

Поняття інформаційного простору органічно вписується в систему вже досить звичних, визнаних концептів теорії інформати-

ки, пов'язаних з локалізацією інформаційних параметрів, властивостей і відносин, таких як, наприклад, інформаційний ресурс й інформаційне середовище [6; 8]. Однак ці категорії ще недостатньо вивчені в теоретико-методологічному аспекті, зокрема це стосується їхнього взаємозв'язку з державним управлінням. Ці поняття використовуються без урахування їх можливої тотожності. Зазначене вище визначає актуальність нашого дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути соціальний аспект державного управління в інформаційному просторі, визначити рівні структуризації суб'єктів інформаційних та управлінських відносин.

III. Результати

Значна розмаїтість видів інформаційних ресурсів за формами подання інформації, організаційними рішеннями, використовуваними технологіями й іншими параметрами зумовлює несистемне вивчення різних видів інформаційних ресурсів. Водночас існує багато проблем, які характерні для всієї сфери інформаційних ресурсів, особливо з погляду стратегії державної інформаційної політики [6].

Окремі теоретичні та практичні аспекти формування інформаційного суспільства в інформаційному просторі та участі в цьому процесі держави розглядали В. Биков, О. Гриценко, В. Іванов, О. Крюков, О. Литвиненко, Є. Макаренко, І. Огірко, Г. Почепцов, В. Тронь, В. Хомяков, П. Цегольник, С. Чукот, О. Шевчук та інші. Ці автори відзначають, що держава, в особі своїх органів й організацій, залишається водночас виробником і найбільшим споживачем інформації. Крім того, велике значення має взаємодія різних інформаційних ресурсів у ході їхнього формування й використання при розв'язанні різноманітних завдань державного управління й економічного розвитку. Цими дослідженнями займалися: В. Бакуменко, А. Голубиць-

кий, А. Дегтяр, Л. Донець, Г. Климовицька, Т. Куценко, А. Никифоров, Я. Пушак, С. Чистов, О. Шевчук та інші.

Перехід до нових стратегій використання публічної інформації з метою реалізації владних повноважень й керування суспільством показав, що на сьогодні держава не може претендувати на лідерство й конкурентоспроможність без ефективної державної інформаційної політики, освоєння нових методів підтримки контактів владних структур з інститутами цивільного суспільства, без розуміння завдань в інформаційній сфері, адекватних сучасним реаліям [1]. У зв'язку з цим підвищення рівня вірогідності, надійності інформації, ефективніше використання інформаційних ресурсів, зовнішніх і внутрішніх інформаційних каналів підвищують якість управлінських рішень влади.

Останніми роками нові умови взаємодії влади, бізнесу й суспільства в Україні створили нові форми інформаційного ресурсу. Багато державних компаній стали, по суті, комерційними, держава є лише їхнім акціонером. Поки ще до кінця не сформована ефективна модель проведення державної інформаційної політики багатьма міністерствами, природними монополіями й іншими корпораціями за участі держави. Діяльність інформаційних служб цих організацій найчастіше не досить ефективна й хаотично спрямована. Інформаційна стратегія, як правило, будується за принципом згладжування кризових наслідків, а не попередження конфліктів.

Важко також заперечувати величезний вплив інформаційних процесів на державну систему управління. У цьому контексті заслуговують на увагу дослідження різноманітних технологій взаємодії людини і держави у працях В. Бакуменка, М. Головатого, В. Князева, Б. Кухти, А. Ліпенцева, Я. Малика, П. Надолішного, І. Надольного, Н. Нижник, А. Чемериса, Л. Шкляра та ін. Ними доведено, що для ефективної роботи органам державної влади необхідно використовувати новітні інформаційні технології й проводити виражену державну інформаційну політику. У зв'язку із цим необхідні нові реальні кроки, що розширюють поле інформаційного впливу й взаємодії влади, бізнесу та суспільства. Потрібне радикальне відновлення державних структур, а також їх методів управління й технологій. Якісні зміни необхідні всій системі впливу держави на формування інформаційних потоків у сфері державної політики й економіки [7].

Слід зазначити, що компанії з державною участю й державним менталітетом відрізняються в Україні особливим стилем формування публічного іміджу й корпоративної ідентичності. Як правило, це стиль "великих господарів", коли об'єктом брендінгу є сам керівник компанії, або її назва, а не кінцевий

продукт чи послуги, які надаються. Інформаційні служби в подібних державних структурах закриті, малоефективні, у своїй роботі частіше використовують пряму іміджеву рекламу, маніпулятивні, об'єктні технології лише задля зниження рівня напруги.

Для ефективного просування інформації, у якій зацікавлена влада, окрім традиційних медійних технологій, необхідно використовувати потужний інформаційний вплив, або масовий інформаційний тиск на аудиторію. Більше того, найчастіше самі керівники інформаційної політики корпорації або організації не мають чітковизначених цілей, або вони є нестабільними й суперечливими. Як наслідок, суспільство не сприймає проведену державну політику, йому не зрозуміло, яким же чином держава реалізує в корпораціях з державною участю свої інтереси. Інформаційна закритість багатьох державних організацій формує в суспільстві імідж нестабільної структури, неефективного її управління й у цілому викликає недовіру до державної влади.

Існує ще одна проблема – це міжвідомчі розбіжності, які часто набувають публічного розголосу, чим створюють додаткову напруженість у суспільстві. Для вирішення проблем, що виникають, органам державної влади необхідно мати спеціальні структурні підрозділи (служби), що координують і реалізують державну та регіональну інформаційну політику [3]. На ці служби необхідно покласти ряд важливих функцій, таких як:

- аналіз інформаційного простору й моніторинг інформаційної політики економічних відомств і корпорацій з державною участю;
- вироблення інформаційної політики й узгодження її з державними економічними інтересами;
- усунення внутрішніх і міжвідомчих протиріч у проведенні інформаційної політики та узгодження державних економічних і бізнес інтересів.

Можна відзначити, що в систему будь-яких владних відносин входять відносини з питань виробництва, розподілу й споживання інформації; відносини між державою й цивільним суспільством, що розвиваються на основі комунікації й інформації [4]. Інформаційні служби виконують роль посередника між державою й суспільством. Інформаційний зв'язок із громадськістю (PR-діяльність) є невід'ємною частиною управління будь-якою організаційною структурою, сприяє встановленню й підтримці спілкування, взаєморозуміння й співробітництва між структурою та громадськістю. Тобто зв'язок державного управління із громадськістю є природною складовою життєдіяльності будь-якого суспільства й будь-якої організаційної структури [2]. Отже, для форму-

вання образу державної організації, що ефективно працює, насамперед, необхідна цілеспрямована інформаційна політика, заснована на реальних проектах і державних пріоритетах. Правильно організована діяльність державних інформаційних служб дає змогу ефективно впливати на суспільну думку й знаходити оптимальні рішення, зокрема в конфліктних і кризових ситуаціях.

Оскільки інформаційні служби органів державної влади є частиною державного апарату, їх діяльність значною мірою залежить від принципів їх роботи. Відкритість і демократичність діяльності органів державного апарату, справжня зацікавленість у розвитку й зміцненні зв'язків із громадськістю, наявність певних форм контролю з боку суспільних структур і громадськості мають величезне значення.

Для нормального функціонування органів державного управління потрібні певні умови, деякі з яких у сучасному політичному житті нашої держави відсутні.

Слід ще раз відзначити, що інформаційні служби органів державної влади створюють умови для прийняття оптимальних управлінських рішень, беруть на себе функції попередження конфліктних ситуацій, у багатьох випадках активно впливають на реалізацію ухвалених рішень. Діяльність PR-служб сприяє конструктивному діалогу влади й суспільства, тому органам державного управління в інформаційно-комунікативній взаємодії із цивільним суспільством необхідно ефективніше використовувати науково-технічну базу й технологічні можливості інформаційних PR-служб.

Однак на сьогодні не існує чіткого визначення поняття "інформаційний простір", як наукова категорія вона недостатньо розроблена. Поняття позначає різні феномени, які пов'язані між собою наявністю інформації, а також тих, хто її створює, і тих, хто нею користується. Рівень розвитку інформаційного простору впливає на економіку, обороноздатність і політику. Говорячи про розвиток інформаційного простору, слід виділити такі основні тенденції, як інтернетизація й глобалізація. Що стосується Інтернету, то всесвітня інформаційна павутина ще не стала всеохопною, але на сучасному етапі розвитку суспільства вона справляє значний вплив на життя людей. Цей процес відбувається швидше, ніж можна собі уявити. З технічного винаходу він перетворився в абсолютний феномен, що впливає на всі сторони життя людства. Не викликає жодних сумнівів той факт, що розвиток Інтернет-технологій відкриває перед суспільством безліч перспектив і дає надію на якісний прорив у найрізноманітніших сферах, тому неможливо не враховувати вплив Інтернету й у політичній сфері. Питома вага віртуаль-

ної інформаційної складової в політиці має стійку тенденцію до зростання. Цей процес буде тривати й у майбутньому: кількість сайтів політичних партій і рухів буде збільшуватися, інформаційна роль Інтернету зростати.

Водночас глобалізація інформаційного простору хвилює багатьох політиків й експертів, що займаються проблемами інформаційної глобалізації вказують на те, що поява глобального інформаційного простору означає наближення епохи глобальної економіки, що буде характеризуватися "стиранням" географічних кордонів ринків збуту, появою розподілених мережних трудових ресурсів, кардинальним наближенням виробництва й споживання, відкриттям нових ринків у сфері інтелектуального споживання. Отже, єдиний інформаційний простір, забезпечуючи реалізацію торговельних, фінансових, транспортних, інформаційних й технологічних зв'язків, буде сприяти прискореному розвитку не тільки макроекономічних, а й регіональних процесів. Не викликає сумнівів, що ринкова економіка є, насамперед, інформаційною. Свідченням цього виступає післявоєнний досвід розвитку світової економічної системи.

Інформаційна політика фокусує дії держави на забезпеченні й збереженні взаємозв'язків об'єктів і суб'єктів інформаційного простору. Вона будується на посиленні інтеграційних процесів, які об'єктивно й неминуче виникають при створенні, збереженні, передачі й споживанні інформаційних ресурсів. Далі інтеграційні процеси відтворюються в науках інформаційно-комунікаційного циклу.

Проте для мінімізації негативних проявів безконтрольного поширення інформації держава має використовувати не тільки адміністративні методи, а й інші важелі впливу. До них належить, зокрема, створення умов для розвитку державної (національної) мови. Державна мова, поряд із загальною територією проживання й економікою, є найважливішим чинником, що забезпечує єдність нації. Мова є транслятором національних цінностей і культурних досягнень нації у світову культуру, саме тому держава має звертати увагу на розвиток національної мови і надавати владну й фінансову підтримку структурам, що сприяють мовній комунікативній єдності.

IV. Висновки

Підбиваючи підсумок, слід визначити основні завдання, виконання яких, на нашу думку, сприятиме ефективній діяльності державного управління в інформаційному просторі:

1. Формулювання зрозумілих стратегічних цілей інформаційної політики, заснованих на чіткій програмі державного управлін-

ня, має ґрунтуватися на реальних програмах того або іншого відомства, його виробничих проектах, що є частиною вираженої загальної державної стратегії.

2. Діяльність інформаційних служб повинна здійснюватися в рамках виробленої інформаційної політики держави, мета й завдання якої мають узгоджуватися з державним політичним й економічним управлінням.

3. Мають здійснюватися моніторинг інформаційного простору, ретельний внутрішньовідомчий, міжвідомчий контроль змісту, вірогідності інформації.

4. Державним інформаційним службам у своїй діяльності необхідно використовувати новітні інформаційні технології, методи й спеціальні інструменти впливу на формування суспільної думки.

5. Через велику кількість компонентів інформаційного простору та їхньої надзвичайної складності недоцільно порушувати питання про інтеграцію кожного з них у єдиний інформаційний простір як принципово нове завдання.

6. Держава має звертати увагу на розвиток державної національної мови й здійснювати владну й фінансову підтримку структур, що сприяють мовній комунікативній єдності.

Отже, державне управління в інформаційному просторі являє собою динамічний процес, що перебуває в постійному розвитку. Необхідна й можлива конструктивна взаємодія засобів масової інформації й органів державної влади. Для координації цієї взаємодії в органах державного управління мають бути створені відповідні інститути, ресурси, методи й прийоми.

Література

1. Григор О.О. Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. / О.О. Григор; Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. – Л., 2003. – 20 с.
2. Ібрагімова І. Інформаційне суспільство та взаємодія влади з громадськістю: вимоги ефективності / І. Ібрагімова // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 36–42.
3. Костирев А.Г. Роль засобів масової інформації в процесі демократичного розвитку суспільства: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / А.Г. Костирев; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 20 с.
4. Почепцов Г.Г. Теорія комунікації / Г.Г. Почепцов. – К.: Київський університет, 1999. – 308 с.
5. Семенюк Э.П. Развитие информационного пространства и прогресс общества / Э.П. Семенюк // НТИ. – 1997. – Сер. 1. – № 1. – С. 1–11.
6. Сендзюк М.А. Інформаційні системи в державному управлінні: навч. посіб. / М.А. Сендзюк. – К.: КНЕУ, 2004. – 339 с.
7. Формування, інтеграція та використання інформаційних ресурсів органів державної влади / О.Г. Додонов, О.В. Нестеренко, А.В. Бойченко, О.А. Бойченко // Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2002. – № 3–4. – С. 69–75.
8. Шрейдер Ю.А. Информационные процессы и информационная среда / Ю.А. Шрейдер // НТИ. – 1976. – Сер. 2. – № 1. – С. 3–6.

УДК 35.073.51

СТРУКТУРНИЙ ПІДХІД ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДЕФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Шпекторенко І.В.

кандидат історичних наук, доцент
докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

Analysis of the personnel professional deformation is made through the structure of staff professional mobility. Systematic approach is applied to both professional development processes and civil servants' skills improvement.

Анотація

Здійснено аналіз професійної деформації персоналу відповідно до структури професійної мобільності кадрів і з використан-

ням системного підходу до оцінювання процесів професійного розвитку та професіоналізації державних службовців.

Ключові слова

Робота з кадрами державної служби, ефективність, професіоналізм, професійний розвиток, професійна мобільність, професійна деформація державного службовця.

І. Вступ

Професійний розвиток державного службовця є результатом взаємодії багатьох фа-

кторів зовнішнього (професійне середовище державної служби) та внутрішнього характеру (розвиток ціннісно-орієнтаційних та компетентнісних якостей та ін.), які визначають індивідуальний шлях професіоналізації, індивідуальні типи професійної мобільності як якості, властиві персоналу. Малодослідженою проблемою у науковому вивченні багатовекторного процесу професіоналізації персоналу державної служби є професійна деформація (далі – ПД).

Проблема ПД не є надто актуальною серед науковців. Як правило, її розглядають під час дослідження питань професіоналізації кадрів державної служби, процесів їх адаптації, мотивації, запровадження етичних норм, вікових особливостей професійного розвитку кадрів та інших проблем професіоналізації, що є логічним, але ще не підходом, який ґрунтується на системній методології. До проблеми ПД зверталися: Е. Еріксон, А. Спруккейн, В. Бакуменко, М. Мельник, І. Нинюк, С. Саган, Т. Філіпова, А. Чемерис та ін.

Розгляд ПД без чіткого уявлення власне про процес професіоналізації кадрів, його елементи, зміст, поняття професіоналізму унеможливорює системний та комплексний аналіз ПД, з'ясування причин її виникнення, напрямів розвитку, гальмує розроблення ефективної системи заходів для її запобігання або припинення. На нашу думку, зв'язок процесів професіоналізації кадрів та їх ПД є діалектичним.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз наукового доробку науковців з проблеми професіоналізації/ПД державних службовців, аналіз ПД через запропоновану нами структуру професійної мобільності державного службовця, яка водночас є схемою (структурою) його професійного розвитку та професіоналізації.

III. Результати

Аномальні “лінії розвитку” у професійній сфері спеціаліста, або управлінські патології [1, с. 174], синдром трудового (професійного) стресу, професійне вигорання [6, с. 106–107], які можна вважати одними із наслідків “рутинізації” діяльності” [5, с. 23], виникають на певних стадіях розвитку особи (вперше їх визначив Е. Еріксон). Відповідно до цих стадій, особистісна деформація починається не лише у період зрілості, що чітко простежується у державних службовців у період ранньої дорослості (20–45 років), середньої (від 40–45 до 60 років) та пізньої (понад 60 років), а вже у період від народження до одного року [9, с. 358–360; 12, с. 276]. Цей факт підкреслює необхідність психодіагностики кандидатів на посади на державній службі в Україні, оскільки, на наше переконання, особи з психічними відхиленнями, у тому числі й успадкованими, девіаціями соціальної та професійної поведінки не тільки

не можуть повноцінно розвиватися в професійному плані на державній службі, а й створюють додаткові перешкоди для професійної адаптації, мотивації та розвитку себе та інших. Такого погляду дотримується М. Мельник [13, с. 35–37]. З іншого боку, потрібна діагностика професійної працездатності у тих, хто вже працює на державній службі з метою визначення у них фізичної, психічної втоми, незацікавленості роботою та негативних наслідків монотонності. Напружена робота керівника в більшості випадків відбувається на межі фізіологічних можливостей людини [18, с. 130]. Перелічені фактори, зумовлені напруженою працею, впливають на швидкість і точність рухів, силу й виснажливість, а також на якісні (помилки) і кількісні результати праці [14, с. 716]. Проте це лише фізіологічні наслідки ПД. Не слід шукати причини цих явищ лише у недоліках системи добору, оцінювання на державній службі України та практичної відсутності психічної діагностики кандидатів. ПД має системні як причини, так і наслідки.

Інші автори також зосереджують свою увагу переважно на аналогічних проявах ПД, чітко не вказуючи, що саме розглядається – її причини чи наслідки. “Багато хто із співробітників відчуває ускладнення в спілкуванні з колегами та громадянами в процесі роботи. Одні виявляють агресивність, запальність, дратівливість, а інші – апатію, нерішучість. Крім того, тривале перебування в негативному стані є причиною зростання кількості психосоматичних захворювань, психічних зривів та нервових розладів. Дослідження свідчать про те, що в такій ситуації практично неминуче виникає ПД, її стійкі ознаки виявляються в значній кількості працівників, які працюють більше десяти років. Після завершення первинного адаптаційного періоду (з 1 до 3 років), протягом наступних 3–5 років відбувається поступове деформування особистісних механізмів, зокрема мотиваційних, ціннісно-смыслових, самооцінювання тощо. Повна деформація такого працівника настає в більш пізній період роботи, тобто десь через 10 років” [13, с. 35].

Світовий досвід свідчить, що фахівці, які не займаються різними формами підвищення кваліфікації, вже через п'ять років після навчання втрачають до 80% знань та вмінь, отриманих під час здобуття базової освіти [16, с. 127]. На початку 1990-х рр. у США була встановлена спеціальна одиниця старіння знань спеціаліста – “період напіврозпаду компетентності”, що відповідає періоду часу (п'ять років), протягом якого компетентність спеціаліста з моменту закінчення ним навчального закладу знижується приблизно на 50% [2, с. 6]. Нагадаємо, що Закон України “Про державну службу” передбачає під-

вищення кваліфікації державних службовців не рідше одного разу саме на 5 років.

Зношення людського капіталу, про яке пише Є. Сумарокова, визначається рівнем фізичного зношення людського організму, морального виснаження особистості внаслідок застарівання знань та зміни цінності здобутої освіти [15, с. 86]. На державній службі в Україні дипломованих фахівців зі спеціальності “Державне управління” – менше 1%, а підвищення кваліфікації хоч і є оперативним видом навчання, однак на разі його важко назвати ефективним елементом безперервної освіти державних службовців. Отже, у цьому випадку причини ПД обмежуються авторкою незадовільним рівнем функціонування професійної освіти (навчання) як важливої функції професійного середовища, а відтак, – неможливістю персоналу розвивати власну академічну мобільність, вчасно поповнювати застарілі знання, професійну компетентність. На нашу думку, такий погляд є науково обґрунтованим, оскільки професійне середовище державної служби, яке не відповідає професійним інтересам, намірам і зазіханням людини, її освітнім потребам, у більшості випадків призводить до відчуття власної некомпетентності, поступової втрати нею професійної задоволеності, викликаючи деформаційні явища, активізуючи її професійну мобільність у міжпрофесійному середовищі.

Психологи вказують, що найчастіше синдром професійного “вигорання” спостерігається у представників допоміжних професій. Через нездатність бути достатньо зацікавленим і залученим у надання послуг. Симптомами “вигорання” є: низький рівень трудової моралі, часта зміна місця роботи, зниження продуктивності, зловживання алкоголем і наркотиками, психічні хвороби, сімейні конфлікти, психосоматичні захворювання, роздратованість, депресії та ін. У зв’язку із цим слід створити ідеальну модель, яка б включала надійні механізми блокування кримінальних і бюрократичних відхилень у державних службовців [4, с. 200]. На нашу думку, професійне середовище має давати набагато більше можливостей для професійного розвитку індивіда. Воно має на функціональному рівні орієнтувати у професії, мотивувати, активізовувати, навчати, об’єктивно оцінювати, виховувати, а не лише йти шляхом обмежень державних службовців, на яких традиційно розповсюджується імперативна норма, коли їм дозволено лише те, що дозволено законодавством.

Т. Філіпова вказує, що такі особливості праці державного службовця, як рутинність, регламентованість, велика кількість технічних функцій, необхідність багато працювати з паперами, відсутність видимих результа-

тів, як правило, відштовхує людей з творчими нахилами й інтелектуальним потенціалом. До причин деформації можна віднести “круговерть щоденних обов’язків” [7, с. 59]. З іншого боку, – продовжує вона, – ці особливості, навпаки, приваблюють на державну службу людей з нетворчою натурою, невеликим інтелектуальним потенціалом, власне відсутність добре видимих результатів – це зручна можливість приховувати свою некомпетентність та невисокий інтелектуальний рівень [17, с. 76]. Саме для запобігання випадкам прийому на службу інтелектуально слабких, професійно не мобільних службовців, які не відповідатимуть своїй посаді, пропонується оцінювання їх професійно мобільних якостей, модель управління професійною мобільністю протягом кар’єри. Ця система передбачає своєчасне діагностування ПД особистості і професіонала за всіма елементами структури його професійної мобільності, вжиття заходів щодо її подолання в контексті індивідуально-особистісного підходу до професійного розвитку державного службовця.

Інша причина деформації – дезадаптованість державних службовців, що нами відноситься до процесу професійної адаптації, який постійно триває у професійному середовищі (див. структуру професійної мобільності [19, с. 49–50]). Так, дослідження рівня адаптованості лише до професійної діяльності серед державних службовців Донецької, Дніпропетровської, Запорізької, Кіровоградської та Черкаської областей на державній службі довело, що частково адаптований рівень мають 29% службовців віком до 30 років, 39% – до 40 років, 59% – до 50 років, 65% – віком понад 50 років. Дезадаптований рівень мають: у віці до 30 років – 17% службовців, у віці до 40 років – 2% респондентів, до 50 років – 5%, а у віці понад 50 років – 8%. До того ж з’ясовано, що самі службовці поверхово уявляють сутність власної професійної адаптації [11, с. 10–11]. За даними іншого опитування, проведеного в ЛРІДУ НАДУ (2006 р.), серед якостей, які найбільше характеризують сьогоденних держслужбовців, на перших місцях визначено такі: пристосуванство (72,6% опитаних), амбіційність (63%), агресивність (34,8%) [8, с. 200], що вкотре свідчить не лише про проблеми в доборі кадрів на державну службу в Україні, а й про значне поширення на ній ПД, аномалій уже під час перебування на службі і відсутність нормативно-регламентованих засобів по роботі з кадрами державної служби, які б запобігали негативним явищам у процесі їх професіоналізації.

Науковці визначають різні причини ПД, однак усі вони, хоча й епізодично названі, відповідають виділеній нами структурі професійної мобільності, в якій певні процеси, що відбуваються в професійному середовищі, можуть як позитивно, так і негативно

відбиватися на особистісних якостях службовців, рівні їх професіоналізації. Через цю структуру наше уявлення про шляхи, чинники, зміст, тривалість та інтенсивність ПД набуває зовсім іншого, більш системного розуміння. Це стосується як визначення причин ПД, так і управління нею, з метою попередити її виникнення й передбачити можливий розвиток протягом усієї кар'єри державного службовця. Як справедливо зауважує І. Нинюк, розглядаючи професійні аномалії, – “вони виникають не раптово, а є результатом цілого ряду чинників, різних за інтенсивністю, опосередкованістю та тривалістю. Тому без їх усунення або корекції неможливе попередження та призупинення професійної деформації державних службовців як рушійної сили негативних проявів у суспільстві” [10, с. 65]. Для усунення деформацій потрібна їх чітка діагностика, розуміння причин, оскільки “важливий чинник попередження професійної деформації – впровадження елементів наукової організації праці, проте багато керівників цього не враховують у своїй діяльності, оскільки тут міститься значний потенціал не тільки в плані попередження професійної деформації, а й підвищення ефективності державної служби” [10, с. 71]. У цьому сенсі розглядати систему підвищення кваліфікації як єдиний засіб запобігання професійній деформації [7, с. 59], на нашу думку, не варто.

Як бачимо, ПД є результатом складної взаємодії (конфлікту) багатьох процесів психологічного та професійного розвитку особистості, її внутрішньої та зовнішньої оцінки, об'єктивних і суб'єктивних потреб, інтересів, стимулів, настанов, мотивацій, взаємодії початкових і набутих ціннісних орієнтацій та мотивів, інших чинників професійного розвитку; тих можливостей (ресурсів), які надаються для її запобігання. Але системне та структуроване розуміння ПД наразі відсутнє.

На комплексний характер розвитку професіонала вказує багато дослідників. Так, “від рівня сформованості ціннісно-мотиваційної сфери, соціально-етичної культури державного службовця залежить успішність, ефективність управлінської діяльності і загалом суспільне самопочуття, моральний клімат у державі. Дієвість, авторитетність, висока репутація державної служби формується зусиллями, працею, поведінкою й високою культурою відносин кожного державного службовця” [13, с. 128]. Однак зроблений нами аналіз доводить, що у професіоналізації кадрів відіграють значну роль й інші чинники, які в сукупності формують структуру професійної мобільності державного службовця. Аналіз саме цих елементів професійного середовища дасть змогу організувати роботу державної служби так, аби вона, як пише

Т. Гречко, “забезпечувала можливість урядовцю виконувати свої функції” [3, с. 48].

Професійна деформація – це окрема складова структури професійної мобільності державного службовця. На нашу думку, вона виникає не лише тоді, коли умови службової діяльності (іншими словами – функції професійного середовища) негативно позначаються на службовій діяльності кадрів (їх ціннісно-орієнтаційних та компетентнісних якостях). Це відбувається тоді, коли у професійному середовищі державної служби не розвинені механізми відбору, просування по службі, атестації та оцінювання персоналу, засновані на об'єктивних методах, епізодично проводиться орієнтація, адаптація, мотивація, активізація, професійна освіта (навчання) персоналу, його професійне виховання. Оцінювання не позначається на перспективах подальшого професійно-кваліфікаційного та професійно-посадового розвитку. Деформаційні процеси у професійному середовищі негативно відбиваються на тих якостях індивіда, які визначають його професійну мобільність та індивідуальний процес професіоналізації.

Зауважимо, що з цього погляду ПД може виникати у людей, які мають низький потенціал (наприклад, скромні професійні наміри, інтереси, настанови, початковий рівень знань, умінь та навичок, спроможність до навчання у професійному плані (академічну мобільність), низький рівень культурної мобільності тощо, а отже, – і професійної мобільності в інституційних рамках державної служби). Хоча, з іншого боку, ці люди можуть ефективно працювати на менш відповідальних посадах аж до виходу на пенсію, отримувати чергові ранги, додаткові нарахування до заробітної плати за вислугу років, премії, подяки та інші заохочення і мати достатній рівень професійної задоволеності. ПД можуть не уникнути й ті державні службовці, які мають серйозні, чітко визначені кар'єрні та професійні плани, знання, вміння, навички та можливості їх удосконалення (спроможність до професійного навчання), інші якості, але не можуть їх реалізувати через суб'єктивізм в оцінюванні персоналу та призначенні на посаду, незадовільні умови для навчання та інші фактори, тому починають “деформуватися”, як правило, рухаючись у напрямку міжпрофесійного типу мобільності, шукаючи роботу, на якій можна реалізувати власні кар'єрні інтереси, плани, наявні знання тощо.

Водночас на державну службу, яка матиме професійне середовище, що об'єктивно сприятиме процесу професіоналізації, можуть потрапити й люди, які, на перший погляд, матимуть скромний потенціал до розвитку власної професійної мобільності, але отримавши достатню орієнтаційну, мо-

тиваційну, адаптаційну, активізаційну, освітню, виховну підтримку, маючи професійну задоволеність, систему активізації власних професійних планів, можуть значно підвищити індивідуальну професійну компетентність (а отже, – й мобільність) та рухатися за вертикальним типом професійної мобільності в рамках державної служби, аж до виходу на пенсію. У цьому випадку професійна мобільність як вид мобільності збігається із соціальною, тому соціальна і професійна деформація особистості тісно пов'язані між собою.

IV. Висновки

Отже, структура професійної мобільності дає більш чітке, а головне – комплексне й системне уявлення про те, яким чином виникає ПД, як створити систему запобігання їй на державній службі України. Перспективними напрямками подальшого розроблення цієї проблеми є: конкретизація отриманих теоретичних поглядів на ПД, їх апробація, створення інструментарію стосовно діагностики якостей, які визначають професійну мобільність персоналу, розроблення пропозицій щодо вдосконалення професійного середовища державної служби України.

Література

- Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / Валерій Данилович Бакуменко. – К. : НАДУ, 2000. – 328 с.
- Вікторов В.Г. Самоосвіта державних службовців у навчанні за Професійною програмою підвищення кваліфікації: навч.-метод. посіб. / В.Г. Вікторов, І.В. Шпекторенко. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 38 с.
- Гречко Т.К. Індивідуальне цілепокладання і саморефлексія державних службовців / Т.К. Гречко // Менеджер. – 2006. – № 1 (35). – С. 46–53.
- Грінівецька Н. Формування теоретичної моделі управлінських кадрів державної служби України / Н. Грінівецька // Вісник УАДУ. – 1998. – № 4. – С. 195–200.
- Дзюндзюк В.Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / В.Б. Дзюндзюк ; ДонДУУ. – Донецьк, 2006. – 35 с.
- Китч Д.Л. Выгорание (burnout) / Д.Л. Китч // Психол. енцикл. 2-е изд. / [под ред. Р. Корсини, А. Ауэрбаха]. – СПб. : Питер, 2003. – С. 106–107.
- Леліков Г. Функції державної служби та їх правове регулювання / Г. Леліков // Вісник державної служби України. – 1999. – № 1. – С. 55–68.
- Матвіїшин Є.Г. Підвищення фахового потенціалу публічних службовців через посилення практичної орієнтованості їх підготовки / Є.Г. Матвіїшин // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика : міжнар. наук.-практ. конф. 22 березня 2007 р. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Ч. 1. – С. 197–200.
- Немов Р.С. Психология : учеб. для студ. высш. пед. учеб. заведений : в 3 кн. / Р.С. Немов. – 4-е изд. – М. : ВЛАДОС, 2001. – Кн. 1: Общ. осн. психол. – 688 с.
- Нинюк І.І. Професіоналізм державних службовців : монографія / Інна Іванівна Нинюк / [за ред. Н.Р. Нижник]. – Луцьк : Надстир'я, 2005. – 162 с.
- Рашитова Н.К. Адаптація до професійної діяльності на державній службі: соціально-психологічний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Рашитова Наталія Каміліївна; ДРІДУ НАДУ. – Дніпропетровськ, 2007. – 20 с.
- Реан А.А. Психология и педагогика / А.А. Реан, Н.В. Бордовская, С.И. Розум. – СПб. : Питер, 2000. – 432 с.
- Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / кер. авт. кол. М.І. Мельник. – К. : Нора-прінт, 2002. – 160 с.
- Споукейн А.Р. Работоспособность (work efficiency) / А.Р. Споукейн // Психол. енцикл / [под ред. Р. Корсини, А. Ауэрбаха]. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2003. – 1096 с.
- Сумарокова Е.В. Инвестиции в человеческий капитал: теория и практика / Е.В. Сумарокова // Образование и об-во. – 2004. – № 2 (25). – С. 86–91.
- Теоретичні та практичні аспекти підвищення кваліфікації державних службовців : зб. наук. пр. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 188 с.
- Філіпова Т.В. Психологічна діагностика основних ментальних характеристик сучасного керівника органів державного управління / Т.В. Філіпова // Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування: Сучасний стан та перспективи регіонального розвитку : матеріали щорічн. наук.-практ. конф., 18 жовтня 2005 р. – О. : ОРІДУ, 2005. – С. 75–78.
- Чемерис А. Шляхи вдосконалення навчального процесу з підвищення кваліфікації державних службовців / А. Чемерис, С. Саган // Актуальні проблеми реформування державного управління : матеріали щорічн. наук.-практ. конф. 29 травня 1997 р. // Вісник УАДУ. – 1997. – № 2. – С. 127–132.
- Шпекторенко І.В. Професійна мобільність державного службовця : монографія / І.В. Шпекторенко. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. – 242 с.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.823

АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФЕРМЕРСЬКОЇ СКЛАДОВОЇ АГРАРНОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ

Гноєвий В.Г.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Keeping in mind the need to build up a European system of state regulation of farmer's sub-sector of agricultural sector of Ukrainian economy the preconditions of such a building up are considered. It became evident that farmer's sub-sector of Ukrainian agricultural sector has specific features resulting in the necessity to introduce changes in the legal and economic status of Ukrainian farmer. Furthermore, there is a necessity to introduce changes in Ukrainian legislation to define aims of agricultural policy and respective mechanism of realization thereof.

Анотація

З урахуванням потреби створення механізму державного регулювання фермерської складової аграрного сектора України, адекватного умовам членства в Європейському Союзі, розглянуто принципи його формування. Зазначено, що фермерські господарства в межах аграрного сектора нашої країни мають специфічний характер і це зумовлює потребу внесення змін у його юридичний та економічний статус. Визначено необхідність внесення змін до законодавства України, що визначає цілі аграрної політики та механізми їх реалізації.

Ключові слова

Державне управління, механізми державного регулювання, аграрний сектор, фермерські господарства.

I. Вступ

У червні 1994 р. була підписана Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Ця угода набула чинності з 1 березня 1998 р., а 5 лютого 2008 р. був підписаний Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі. Ці документи визначили напрям розвитку нашого суспільства в бік інтенсивної інтеграції в світове співтовариство та привели до суттєвих перетворень в підходах до формування засад внутрішньої та зовнішньої полі-

тики в усіх сферах економічного, соціально-політичного та духовного життя України.

За останні 5–6 років було виконано великий обсяг роботи з гармонізації законодавства України та Європейського Союзу. Одним із напрямів гармонізації було налагодження господарських та суспільно-правових відносин в аграрному секторі України. Як дуже добре відомо, Україна має колосальний аграрний потенціал, і майбутнє країни значною мірою залежить від того, як цей потенціал виявить себе в об'єднаній Європі, до якої Україна прагне вступити.

Суттєві перетворення в українському селі почали відроджувати традиції сімейного господарювання на землі, яке зараз набуло форми фермерських господарств. Ця частина нашої економіки знаходиться тільки в початковій фазі свого розвитку, тому одним з обов'язків держави є сприяння розвитку фермерства. Після підписання вище зазначених документів проблема розвитку фермерських господарств набула ще й міжнародного виміру, оскільки постала непроста проблема перетворення фермерської складової аграрного сектора України, яка тільки почала розвиватися, в рівноправного партнера і конкурента розвинутої європейської системи аграрних відносин. Постало питання формування таких механізмів державного регулювання фермерської діяльності в Україні, які б допомогли перетворити фермерів України в повноцінних партнерів агропромислового комплексу Європейського Союзу.

II. Постановка завдання

Метою статті є виявлення особливостей державного регулювання фермерської складової аграрного сектора України; визначення таких понять, як державне регулювання, мета державного регулювання, фермерський підсектор аграрного сектора; порівняння місця й значення цих понять в українській системі державного управління та системі управління Європейського Союзу; створення алгоритму формування меха-

нізмів державного регулювання, практичне застосування якого допоможе оптимізувати процес входження фермерських господарств аграрного сектора України в єдиний економічний простір Європейського Союзу.

III. Результати

Оскільки механізми державного регулювання в своїй основі мають правовий характер, перш за все, розглянемо, як законодавці визначають поняття “державне регулювання”, “аграрний сектор” і “фермерський підсектор”.

Поняття державного регулювання виникло зі спроб класифікувати методи держав-

ного управління за функціональною ознакою. За класифікацією В.Я. Малиновського [6, с. 369], державне регулювання – це складова групи економічних методів управління. Згідно із цією класифікацією, структура економічних методів державного управління виглядає таким чином (табл. 1).

Проте, слід відзначити, що економічний метод державного управління є складовою загального механізму державного управління, який, на думку О. Федорчака [8] має такі складові (див. рис.).

Таблиця 1

Методи державного управління	
Методи	Їх складові
Адміністративні	
Правові	
Соціально-психологічні	
Економічні:	
	Індикативне планування
	Державне регулювання
	Грошово-кредитна та фінансова політика
	Захист і заохочення конкуренції
	Ціноутворення
	Податкова політика
	Економічне стимулювання

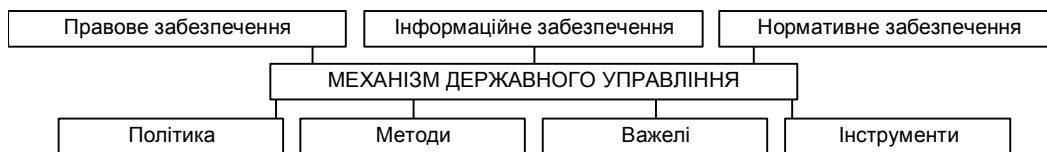


Рис. Механізм державного управління

Дослідник вважає, що: “механізм державного управління – це механізм як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, що має визначену структуру, методи, важелі й інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням” [8].

Отже, якщо виходити тільки з позиції висловлених джерел, то державне регулювання є складовою групи економічних методів державного управління, які, в свою чергу, є складовими загального механізму державного управління.

Але на сучасному етапі розвитку нашого суспільства принципово важливим є те, що економічні методи мають законодавчу базу, і без врахування правового аспекту управління неможливо розглядати питання державного регулювання економіки взагалі та фермерського підсектора аграрного сектора України зокрема. З огляду на це важливо визначити якомога конкретніше, що означає термін державне регулювання задля того, щоб надалі коректно використовувати це поняття відносно фермерської складової аграрного сектора.

У табл. 2 цитуються три визначення терміна “державне регулювання”, або “регуляторна діяльність”, що, на нашу думку, є одним і тим самим.

Ми вважаємо, що визначення регуляторної діяльності в Законі України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [3] є достатньо повним, і для цілей наукового дослідження його можна було б використати без обмежень, але при визначенні регуляторних органів, які уповноважуються Законом здійснювати регуляторні функції, згадуються Верховна Рада України та Президент України. Справа в тому, що, на нашу думку, законодавець занадто широко визначив поняття “регуляторного акта”, не прописавши окремо поняття “законодавчий акт”, тому з подальшого тексту цього Закону випливає, що всі документи, прийняті Верховною Радою України, підпадають під визначення регуляторного акта. Таке розширене трактування регуляторного акта дуже часто вступає в протиріччя з міжнародною практикою, яка всі регуляторні документи (regulations, rules) однозначно відокремлює від законодавчих актів (legislative acts).

Визначення терміна “державне регулювання”

№ з/п	Літературне джерело	Формулювання терміна
1	Словник-довідник “Державне управління та державна служба” [2, с. 69]	Державне регулювання – здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві
2	В.Я. Малиновський [6, с. 393]	Державне регулювання економіки є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, які здійснюються відповідними державними органами й громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов, що постійно змінюються
3	Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [3]	Регуляторна діяльність – діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, що здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об’єднаннями, територіальними громадами в межах, порядку та способів, встановлених Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами

Якщо, наприклад, взяти США, то закон “Про адміністративні процедури (Administrative Procedure Act) [9] з переліку загальнодержавних регуляторних органів (Federal Regulatory Agencies) виключає вищий законодавчий орган США – Конгрес, органи судової влади та ще деякі інші органи влади, пов’язані з управлінням закордонними територіями. На нашу думку, це абсолютно логічно, оскільки Конгрес США приймає закони, а близько 55 загальнонаціональних регуляторних органів створюють правила і норми для реалізації законів та надання їм дієвої сили. Доречно буде сказати, що регуляторну діяльність в аграрному секторі США виконує USDA (United States Department of Agriculture) – Міністерство сільського господарства США.

Виключення вищого законодавчого органу США з безпосереднього регуляторного процесу не означає, що законодавець залишає цей процес без контролю. Відповідно до закону США “Про перевірку регуляторних актів Конгресом” (Congressional Review Act) [11], усі регуляторні органи цієї країни мають надсилати до Конгресу США свої регуляторні акти для їх остаточного затвердження. Таким чином, Конгрес США не є регулятором органом за нормами українського законодавства, але здійснює повний контроль за регуляторною діяльністю в державі.

Окрім того, важливо зазначити, що законодавство США, виділяє три аспекти регуляторної діяльності: соціальний (Social Regulation), економічний (Economic Regulation) та процедурний (Process Regulations) [14].

Правила і норми соціального регулювання забезпечують не стільки інтереси окремої особи, скільки інтереси суспільства взагалі. Прикладом засобів такого регулювання є вимога Міністерства сільського господарства США про маркування певним чином та в певному форматі продуктів харчування. Заходи економічного регулювання, у свою чергу, забороняють фірмам встановлювати ціни, або започатковувати чи припиняти біз-

нес у спосіб, який може завдати шкоди іншим фірмам або групам фірм, а заходи процедурного регулювання встановлюють адміністративні або документарно-процедурні вимоги відносно документарного оформлення оподаткування прибутку, суспільної безпеки, маркування продуктів харчування, формування адміністративних витрат тощо.

Автор такий розподіл сфер регуляторного впливу вважає доцільним, оскільки в процесі регуляторної діяльності цей розподіл дає змогу відокремити регулювання певного процесу від регулювання того ж самого процесу за формально-процесуальними ознаками.

З урахуванням наведеного вище вважаємо, що точнішим, а тому більш дієвим буде таке визначення поняття “державне регулювання” – це система заходів виконавчої влади, що складається з економічних, соціальних та адміністративних механізмів і спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, що здійснюється відповідними регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об’єднаннями і територіальними громадами в межах чинного законодавства.

Державне управління в цілому і державне регулювання окремої галузі неможливі без точно сформульованої мети управління. Г.В. Атаманчук [1] цілі державного управління структурує таким чином:

- суспільно-політичні, які охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- соціальні, що відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- духовні, що пов’язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в іншому – із введенням духовного потен-

- ціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей;
- економічні, які характеризують і затверджують систему економічних відносин, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;
- виробничі, що полягають у створенні й підтримці активності тих керованих об'єктів, які відповідають вищеназваним цілям і сприяють їх здійсненню;
- організаційні, які спрямовані на вирішення організаційних проблем суб'єктів і об'єктів державного управління і побудову відповідних функціональних та організаційних структур;
- діяльнісно-праксеологічні, як такі, що передбачають розподіл і регулювання діяльності по конкретних структурах, службових і робочих місцях;
- інформаційні, які забезпечують визначені цілі необхідною, достовірною й адекватною інформацією;
- роз'яснювальні, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному здійсненню комплексу цілей державного управління.

Зрозуміло, що жодна з цих цілей державного управління не може бути проігнорована при вивченні питання формування механізму державного регулювання фермерської складової аграрного сектора України.

У зв'язку з цим важливо зрозуміти, як формулюються цілі державного регулювання саме стосовно фермерської складової аграрного сектора нашої країни.

У Законі України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року" [4] законодавець, виходячи з потреби інтеграції України до Європейського Союзу та світового економічного простору, формулює такі цілі державної аграрної політики:

- гарантування продовольчої безпеки держави;
- перетворення аграрного сектора на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому і зовнішньому ринках сектор економіки держави;
- збереження селянства як носія ідентичності, культури і духовності української нації;
- комплексний розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі.

У цьому самому Законі для вирішення поставлених цілей визначено основні напрями вдосконалення системи державного регулювання в аграрному секторі:

- реформування системи органів виконавчої влади, що здійснюють державне регулювання аграрного сектора шляхом перегляду та чіткого розмежування їх повноважень і запровадження прямої підпорядкованості, починаючи з район-

ного рівня, наближення її до стандартів Європейського Союзу;

- розроблення та впровадження з урахуванням положень загальнодержавних програм регіональних програм розвитку аграрного сектора;
- спрямування діяльності органів виконавчої влади на посилення стратегічного аналізу, прогнозування та моніторингу, інспекційних і контрольних функцій;
- відновлення, створення і забезпечення державою формування системи державного регулювання демографічних процесів сільського розвитку, реалізація програм стимулювання розвитку депресивних територій.

На жаль ні в цілях державної політики, ні в напрямках відповідного реформування механізмів державного регулювання в цьому Законі [4] не виділена окремо фермерська складова аграрного сектора України і для неї не прописані окремо ні цілі державної політики, ні шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання цієї важливої галузі. Більше того, за Г.В. Атаманчуком, уся повнота цілей не визначена, а ті цілі, що встановлені, прописані достатньо загально, неконкретно і, як наслідок, це може призвести до появи проблем зі створенням механізмів регулювання [1].

На нашу думку, є певні недоліки і в формулюванні критеріїв оцінювання втілення державної аграрної політики [4]. Законодавець визначає тільки економічні критерії, тобто:

- до 2007 р. зайнятість сільських працездатних жителів має бути не нижче середньої у державі, а до 2015 р. – середньої у країнах Європейського Союзу;
- до 2007 р. споживання продуктів харчування на душу населення має бути на рівні наборів харчування відповідно до Закону України "Про прожитковий мінімум", а до 2015 р. – на рівні орієнтовного набору основної продовольчої сировини і харчових продуктів в середньому на душу населення України;
- до 2015 р. необхідно забезпечити підвищення рівня доходів сільського населення та середньомісячної заробітної плати працівників сільського господарства до рівня не нижче середнього в інших галузях економіки держави.

У документах, затверджених Кабінетом Міністрів України після прийняття зазначених вище Законів, є положення, що стосуються фермерських господарств, зокрема в Постанові "Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року" від 19 вересня 2007 р. № 1158 [7] ідеться про:

- розроблення та виконання програми підтримки розвитку конкурентоспроможного фермерства;

Держава та регіони

- розширення функцій Фонду підтримки фермерських господарств щодо мікрокредитування особистих селянських господарств та їх об'єднань;
- формування інвестиційної підтримки фермерських господарств з першочерговим її спрямуванням на реалізацію інноваційних проектів;
- сприяння молодим спеціалістам у створенні фермерських господарств, отриманні ними довгострокових кредитів на поворотній та безповоротній основі для відведення земельних ділянок, будівництва житла, придбання сільськогосподарської техніки, плеємної худоби, виробництва, переробки і збуту виробленої продукції.

Як видно з формулювання заходів, вони носять достатньо загальний характер, не мають ознак системного цілеспрямування і посилені на прописані механізми їх реалізації. Механізм розподілу коштів, які, згідно з цією Постановою, виділяються на ці заходи, також не розписано, визначено тільки загальну суму на період з 2008 р. до 2015 р. (536,4 млн грн), зарезервовану для забезпечення фінансової підтримки фермерських господарств.

Отже, навіть частковий аналіз сформульованих цілей аграрної політики та державного регулювання свідчить про їх неповноту та занадто високий рівень умовності.

Якщо порівняти все це з цілями та критеріями, встановленими Європейським Союзом приблизно на цей же період (2007–2013 рр.), то одразу ж буде видно, що, навіть на рівні якісної постановки проблеми, загальні орієнтири європейської аграрної політики суттєво змінились, і зараз мова вже не йде про те, щоб забезпечити певний рівень виробництва тієї чи іншої продукції – в цьому аспекті Європа має найкращі показники у світі. Так звана Загальна аграрна політика (Common Agricultural Policy) Європейського Союзу зараз спрямована на сталий розвиток сільськогосподарських територій, які мають бути зорієнтовані на виробництво здорової, високоякісної продукції в такий спосіб, що зберігає навколишнє середовище. Суттєвою частиною цієї політики стає виробництво сільськогосподарської продукції виключно з використанням органічних добрив, відновлюваних сировинних матеріалів та захист біологічного різноманіття територій. Значна увага і відповідне фінансування буде надаватися заходам щодо укріплення здоров'я сільськогосподарської худоби. Загальна аграрна політика зараз спрямовується більше не на підтримку виробника на певному ринку, а на підтримку виробника в його вмінні боротися за цей ринок.

Нове покоління стратегій і програм з розвитку сільської місцевості будуватиметься навколо так званих чотирьох вісей:

- а) вісь 1 – зміцнення конкурентоспроможності сільського господарства;
- б) вісь 2 – поліпшення навколишнього середовища і сільських територій;
- в) вісь 3 – якість життя в сільській місцевості і розвиток нових напрямів сільської економіки;
- г) вісь 4 – лідерство.

Для того, щоб реалізувати ці стратегії, Євросоюз ставить такі цілі [12]:

1. Реструктуризувати і модернізувати сільськогосподарський сектор.
2. Укріпити інтеграційні процеси в так званому “сільськогосподарському ланцюжку” і добитися того, щоб як можна більша додаткова вартість могла залишитися безпосередньо у фермерів.
3. Полегшити впровадження інноваційних технологій і результатів науково-дослідної роботи.
4. Заохочувати розповсюдження в сільській місцевості інформаційних технологій.
5. Стимулювати гнучке і динамічне підприємництво в сільській місцевості.
6. Розвивати нові ринки для сільськогосподарської продукції і продукції лісового господарства.
7. Поліпшити показники екологічних наслідків сільськогосподарської діяльності.

Отже, зважаючи на значну розбіжність конкретних цілей, які ставлять перед собою країни Євросоюзу на найближчі шість років, і цілей, які формулюються на сьогодні в Україні, постає важливе завдання коректного формулювання цілей державного управління на період до входження України в Євросоюз і, зокрема, цілей формування механізму державного регулювання фермерського підсектора аграрного сектора України, що є принципово важливим.

Для створення механізмів державного регулювання діяльності фермерських господарств важливим також є уточнення поняття “фермер”, статусу фермера, фермерського господарства та його розмірів. Сільськогосподарська політика європейських країн, США та Канади традиційно виходила з того, що фермерські господарства – це, перш за все, сімейні господарства, тому вся сільськогосподарська політика і всі методи державного регулювання виходили з необхідності не тільки розширювати й укріплювати сільськогосподарське виробництво як вид економічної діяльності, а й зберігати відповідний устрій життя на величезних територіях. Важливість цього аспекту підкреслюється, наприклад, тим, що 90% фермерських господарств Канади – це сімейні фермерські господарства. Програми підтримки сімейних фермерських господарств були не тільки чисто економічними програмами, а й носили загальнополітичний і загальний соціальний характер. Проте в кінці 1990-х рр.

Європа зіткнулася з проблемою невідповідності фінансових дотацій фермерам і результатів їх економічної діяльності. Виявилось, що матеріальну допомогу отримували й ті господарства, які завдяки своїм розмірам і рівню технологічної оснащеності могли самостійно і з високою ефективністю функціонувати на ринку. Виникла проблема диверсифікації рівня фінансової підтримки фермерських господарств, унаслідок чого на сьогодні, відповідно, підтримка надається, переважно, фермерським господарствам з кількістю працівників не більше 10 і річним доходом не більше 2 млн євро [10].

Питання точного визначення поняття “фермер” стосовно механізму державного регулювання в Україні також є далеко не другорядним. Як показали дослідження проведені доктором Н.Дж. Свейном (N.J. Swain) з університету Ліверпуля і доктором А. Картрайтом (A. Cartwright) з Центру політичних досліджень Центральноєвропейського університету, законодавство таких нових країн – членів Євросоюзу, як Польща, Угорщина, Румунія, Чехія і Словаччина, трактує поняття “фермер” досить широко, починаючи з тих підприємців, що займаються цим видом діяльності, як виключним, і закінчуючи людьми, для яких статус фермера – це пряма можливість отримувати допомогу по безробіттю (Румунія і, частково, Болгарія). Тому зараз в Євросоюзі йде процес удосконалення системи визначень, термінів, категорій та обліку зазначених категорій. Кінцева мета таких реформ – встановити єдині вимоги до фермера, як до особи, що обробляє ділянку землі з певними геометричними параметрами і що одержує прибуток з цієї землі, достатній, щоб забезпечити своє існування. Тільки такі фермерські господарства отримуватимуть підтримку в рамках Загальної аграрної політики.

Якщо проаналізувати стан справ в Україні, то ст. 1 Закону України “Про фермерське господарство” [5] дуже загально визначає фермерське господарство, як форму підприємницької діяльності громадян зі створенням юридичної особи одним або кількома громадянами України, які є родичами або членами родини. При цьому законодавець не наводить жодних інших ознак.

За таких умов одразу виникає питання про створення механізмів підтримки українських фермерських господарств, які, з одного боку, сприяли б укріпленню тих, хто ще не пройшов етап становлення, а, з іншого – забезпечували б безболісне входження фермерських господарств в загальноєвропейський аграрний простір, щоб не сталося так, що в межах України фермерське господарство користувалося б підтримкою держави, а при вступі України в Євросоюз опинилося

перед фактом неможливості отримання такої підтримки.

Отже, під час розроблення механізмів державного регулювання фермерської складової аграрного сектора України постає проблема достатньо коректного визначення категорії “фермерське господарство” як об’єкта регулювання.

Якщо бути послідовним та йти цим шляхом далі, то можна сказати, що існує потреба визначення фермерської складової аграрного сектора України як окремого об’єкта державного регулювання. Справа у тому, що відповідно до законодавства Євросоюзу [12], термін “фермер” означає людину, юридичну особу або групу людей чи юридичних осіб, незалежно від їх юридичного статусу, які займаються сільськогосподарською діяльністю і чие майно знаходиться на території Співтовариства. Таким чином, відповідно до свого законодавства, Євросоюз сприймає всіх українських виробників сільськогосподарської продукції абсолютно однаково, що не відповідає потребам розвитку фермерства в Україні.

Ми вважаємо за доцільне виділити українське фермерство, як окрему категорію, та розглядати його, як окремий об’єкт управління. Оскільки в законодавстві України [3] є тільки визначення аграрного сектора, як цілісного сектора економіки, і не наведено жодних визначень для фермерської складової цього сектора, необхідно ввести поняття “фермерський підсектор аграрного сектора України”. Цим самим буде закріплено його специфічний статус і додатково підкреслено об’єктивну доцільність формування механізмів державного регулювання фермерської складової аграрного сектора України.

IV. Висновки

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що:

- проблема формування механізмів державного регулювання фермерського підсектора аграрного сектора України є актуальною, а її вирішення сприятиме, як укріпленню фермерських господарств України, так і допоможе їм в майбутньому впевнено почувати себе на єдиному європейському ринку;
- з урахуванням перспективи входження України в Європейський Союз стає принципово важливим законодавчо закріпити статус українського фермерського господарства таким чином, щоб не тільки визначити його внутрішню позицію, а й сприяти безболісному входженню фермерських господарств України в єдиний економічний простір Європи;
- існує об’єктивна потреба на законодавчому рівні сформулювати цілі регуляторної політики у сфері господарської діяльності таким чином і в такому форматі,

щоб формування механізмів державного регулювання фермерської складової аграрного сектора України відбувалось за алгоритмом, максимально наближеним до відповідного алгоритму Європейського Союзу.

Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М., 2006.
2. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
3. Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – С. 79.
4. Закон України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – С. 17.
5. Закон України “Про фермерське господарство” // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – С. 363.
6. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року” від 19.09.2007 р. № 1158 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 73.
8. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак // Науковий вісник “Демократичне врядування”. – 2008. – Вип. 1. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.
9. Administrative Procedure Act. Title 5 – United States Code. – Chapter 5. – P. 511–599.
10. Commission Recommendation of 6 May 2003 Concerning the Definition of Micro, Small and Medium-sized Enterprises, L 124/36 EN // Official Journal of the European Union. – 2003. – 20 th May.
11. Congressional Review Act, Public Law PL 104-121 (as a Part of the Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996).
12. Council Regulation (EC) № 1782/2003. – 2003. – 29 th September.
13. 2006/144/EC: Council Decision of 20 February 2006 on Community Strategic Guidelines for Rural Development (Programming Period 2007 to 2013).
14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://usgovinfo.about.com/584> с.

УДК 35:81'272

ВИБІР МОДЕЛІ РЕГУЛЮВАННЯ МОВНИХ ВІДНОСИН ЯК УПРАВЛІНСЬКЕ ЗАВДАННЯ

Ковальова Т.В.

кандидат філологічних наук, доцент
докторант Національної академії державного управління при Президенті України

Annotation

The problem of the choice of language relations regulating model in Ukraine in the period of the state developing is studied in this article. It is observed the connection between the state forming, ethnic and national and language policy models. It is paid attention to the national elite role as for the language relations managing and to the guarantee of the language policy administrating.

Анотація

Досліджено проблему вибору моделі регулювання мовних відносин в Україні в процесі розбудови держави. Виявлено зв'язок між моделями державотворення, етнонаціональної і мовної політики. Зроблено акцент на ролі національної еліти в регулюванні мовних відносин, а також на необхідності забезпечення управлінського механізму мовної політики.

Ключові слова

Державотворення, етнонаціональна політика, мовна політика, мовні відносини, модель, поліетнічна держава.

I. Вступ

Мова народу є найважливішим компонентом його національної культури, який формується разом з утворенням етносу, одночасно виступаючи передумовою та чинником його формування, тому не дивно, що в процесі набуття націями своєї реальної державності мовна політика активно сприяє досягненню цієї мети. В останні десятиліття драматичні зміни відбулися в багатьох етномовних спільнотах світу, але найбільш яскравим їх утіленням стали республіки колишнього Радянського Союзу.

Мовна політика є складовою державної етнонаціональної політики України. Остання, зокрема, передбачає “забезпечення всебічного розвитку та функціонування україн-

ської мови в усіх сферах суспільного життя, створення сприятливих умов для опанування нею всім населенням, підвищення її суспільного престижу, подолання негативних соціально-психологічних стереотипів і деформацій у мовній сфері” та “створення умов для вивчення громадянами України, які належать до національних меншин та корінних народів, їхніх рідних мов, історії, культури, а також для навчання рідною мовою національних меншин” [3].

Проблеми співвідношення мовного та етнічного розвитку є одними з найактуальніших в українській науковій літературі. Сучасні дослідники акцентують увагу на тому, що “мова є однією з основних ознак етносу” [14, с. 72], “одним з основних ідентитетів національної ідентичності” [5, с. 92], оскільки саме за нею можна визначити характер спільноти людей. На думку деяких науковців, якщо у спільноти є єдина мова, то вона має й ряд інших спільних рис – психічний склад, особливості культури, побуту тощо.

Більше того, деякі вчені вважають, що мова є першою і часто єдиною умовою, ознакою і причиною буття спільнот, що вона має безумовний пріоритет перед такими індикаторами єдності, як економічний, політичний і навіть територіальний показники. Так, О. Потебня писав, що “єдиною прикметою, за якою ми впізнаємо народ, і водночас єдиною незамінною нічим умовою існування народу є єдність мови” [15, с. 186–187].

Суперечність між розумінням мови як сутності буття людини та людської спільноти, з одного боку, і як його форми, з іншого, є першою важливою суперечністю, яка впливає на роль мовного чинника в процесі консолідації політичної нації. Аналізом проблем мовного розвитку лише у зв'язку з етнічною концепцією нації в Україні зловживають, зокрема, політики, які проголошують себе захисниками національних меншин, серед них росіян, а також окремі українські націоналістичні кола. Вони недооцінюють роль мови як форми національно-культурного розвитку, а отже, й як чинника консолідації політичної нації. Адже будь-яка ознака нації несе в собі й етнічне, й суто соціальне навантаження, у зв'язку з чим мова є ознакою і етнічної, і політичної теорій нації. Це підтверджує Ю. Римаренко: “Мова – найбільш етнізована базова ознака нації – тісно пов'язана з таким гостро соціальним явищем, як національна культура, спільність території, крім етнічних, має політичні, психологічні, екологічні параметри” [11, с. 18]. Етнічне й соціальне тісно переплітається у сфері національної психології та національного характеру. Про те, що мова є ознакою саме національної ідентичності, твердять й інші дослідники [5, с. 92].

Відтак, особливого значення в Україні набули дослідження зв'язку мовних відносин з політичними процесами. Зокрема, С. Рудницький підкреслює, що без утвердження панівного становища української мови неможливе елементарне виживання українців як етносу: “Без панування мови в державотворчому етносі на теренах даної держави національний характер останньої є фіктивним, а це перешкоджає вільному всебічному розвитку етносу” [13].

Роль мови в процесах націогенезу українців та інших народів досліджують різні фахівці, зокрема і з державного управління: В. Котигоренко [4], І. Курас [6], Ю. Куц [7], О. Куць [8], А. Леонова [9], І. Лопушинський [10], Л. Нагорна [12], М. Рябчук [16], Б. Харахаш [17] та інші. Згідно з результатами їхніх досліджень, ця роль полягає, по-перше, у тому, що мова етносу (народу, нації), починаючи обслуговувати всі сфери суспільного і духовного буття нації, витісняє запозичену мову; по-друге, є символом боротьби за підвищення суспільно-політичного статусу нації; по-третє, уніфікація національної мови є підґрунтям для згуртування й консолідації нації; по-четверте, єдина національна мова є передумовою піднесення загального культурного рівня членів суспільства, свідомого залучення їх до національної культурно-історичної традиції, підвищення рівня самосвідомості з метою зміцнення нації. Мовна єдність, на думку багатьох дослідників, визначає політичну єдність. На кожному з етапів націогенезу мовні питання відіграють провідну роль і є своєрідним стрижнем, який нанизує вимоги соціально-політичного характеру.

Одне із завдань науки державного управління у сфері мовних відносин – дати прогностичні моделі їх регулювання за умов сценарного підходу.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення моделей регулювання мовних відносин з урахуванням моделей державотворення.

III. Результати

При проведенні мовної політики в багатонаціональних суспільствах найскладнішим завданням щодо збереження внутрішньополітичної стабільності є процедура вибору державної (офіційної) мови. На жаль, не існує готових моделей оптимального вирішення цієї проблеми. Серед дослідників переважає думка, що процес вибору офіційної мови призводить до конфлікту двох принципів: ефективності й справедливості. Тобто при проведенні ефективної мовної політики офіційного статусу набувають значно менше мов, ніж існує, внаслідок чого така політика є, по суті, несправедливою, тоді як справедлива мовна політика наділяє

офіційним статусом усі мови без винятку, через що вона не може бути ефективною.

Уряди багатонаціональних держав мають вирішувати подвійне завдання: з одного боку, задовольняти мовні вимоги своїх титульних, корінних національностей, а з іншого – переконувати інші групи населення в тому, що їхні права при цьому не будуть обмежені.

Коли йдеться про необхідність дотримання прав усіх без винятку людей і народів на використання рідної мови, інститути державної влади, перш за все, мають виходити з того, що в такий спосіб передається культурна спадщина попередніх поколінь. Забезпечення реалізації цього принципу з боку держави надає етнічним групам упевненості в збереженні своєї ідентичності, мовно-культурної самобутності, а отже, максимально сприяє утвердженню ідеї спільної приналежності до єдиної держави. Що більше гарантій збереження мови тієї чи іншої етнічної групи, то більше шансів на формування єдиної спільноти громадян у загальнонаціональній державі.

Одним із найважливіших питань мовної політики і регулювання мовних відносин є врахування позиції та діяльності політичних лідерів й етнічної еліти. Вони згуртовують і мобілізують етноспільноту навколо етнічних символів (у тому числі й мови), закликають її або до суперництва з іншими групами за політичне самовизначення, або за рівний чи привілейований доступ до можливостей і ресурсів суспільства. Роль етнічної еліти залишається вагомим фактором, коли шляхом досягнення компромісу остання утримує свою групу від сепаратизму.

Провідну роль у виборі орієнтирів мовної політики має відіграти українська еліта, яка, визначаючи національні цінності й пріоритети, виконує етнополітичні та ідеологічні функції в період трансформації суспільства. До її етнодержавотворчих функцій слід віднести: 1) визнання української національної держави і титульної нації, яка дала назву державі, як необхідної умови згуртування поліетнічного суспільства; 2) спрямування своїх зусиль на реалізацію положень Конституції України про державну мову, вільний розвиток, використання й захист мов корінних народів і національних меншин нашої країни; 3) створення умов для розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності корінних народів і національних меншин України; 4) турбота про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.

Залежно від етнополітичної ситуації національні лідери та еліта визначають поведінку суб'єкта мовної політики, яка має бути активною, наступальною (як, наприклад, постійне лобювання інтересів проросійських політичних кіл в Україні щодо державного статусу російської мови); пасивною, конформістською (характерна для тих етнічних

груп, які задоволені мовною ситуацією); компромісно-раціональною (яку намагається проводити Українська держава, узгоджуючи мовні інтереси титульного етносу та інших етнічних груп).

Еліті українського суспільства зовсім не обов'язково бути виключно національною за своїм складом, але вона обов'язково має бути національною за своїм духом, характером, патріотичною за переконаннями і справами. Усі нововведення, реформи, які еліта втілює в реальну дійсність, мають відповідати цілям модернізації українського суспільства. Український дух має бути ефективніший, ніж етнічна першопричина.

Особливості політичної ситуації в Україні зобов'язують науковців і політиків звернутися до проблем мовних відносин у контексті становлення сучасної демократичної стабільної держави. Достатньо навести той приклад, що однією з перших структур громадянського суспільства, яка активно розвивалася наприкінці 1980-х рр., стало Товариство української мови, а стрижень першого потужного громадсько-політичного об'єднання – Народного руху України – становили члени Спілки письменників України.

У питаннях вибору моделей регулювання мовних відносин необхідно враховувати проблему полілінгвальності суспільства. Завдання полягає у виборі оптимальної тактики вирішення питань, які виникають унаслідок взаємодії інтересів мовних груп між собою та між ними і державою. Для України ця проблема виявляється в досягненні владою балансу між мовними інтересами титульного етносу, російської етнічної громади, інших етнічних груп та корінного населення – кримських татар. Від того, у який спосіб – мирний чи конфліктний – будуть вирішуватися ці питання, залежать потенційні можливості тієї чи іншої моделі.

Динаміка мовної політики в західних демократіях усе більше визначається загальноновизнаними нормами міжнародного права, які встановлюють основні критерії прав людини і цілих народів. На підставі цих норм можливо об'єктивно і цивілізовано оцінювати правомірність мовних вимог та обов'язків як окремого індивіда, так і різноманітних етнічних груп, у тому числі корінних народів та етнонаціональних меншин.

Досвід більшості поліетнічних держав доводить, що успіх у виконанні стратегічних державних завдань може гарантувати лише демократичність суспільного ладу на основі дотримання фундаментальних прав і свобод людини та нації, соціально-економічного піднесення, повсюдного поширення високої етнополітичної культури суспільства. У цьому має відігравати свою роль мовна політика як складова етнополітики.

Украї важливим при проведенні мовної політики є вивчення й урахування моделей розвитку демократії в поліетнічних державах.

Серед різних моделей є невдалі й небезпечні для обрання як зразків наслідування. Однією з таких вважається “демократія раси (народу) панів”, яка була притаманна гітлерівській Німеччині та Південно-Африканській Республіці (до 1990 р.) і яка поширювалася лише на панівну расу, а інші етноспільноти за допомогою силових методів були позбавлені права бути суб’єктом політики. Непопулярними є “недемократичні суспільства”, у яких держава ідентифікується з однією нацією і служить лише їй (Ірак, Сирія, Бірма тощо). Суперечливою вважається модель “етнічної демократії” (П. Манчині, С. Омуха), згідно з якою держава має бути батьківщиною для однієї нації з єдиною державною ідеологією – націоналізмом панівної етноспільноти, єдиними державною мовою, політичними символами та традиціями. Правлячі кола такої держави домагаються її зміцнення за рахунок обмеження демократії, насамперед, для національних меншин. Зазначена модель проходить випробування в Ізраїлі, Північній Ірландії, на Кіпрі, у Шрі-Ланці, на островах Фіджі, в Малайзії тощо. Наслідки цих випробувань не дуже втішні, а тому більшість західних учених відкидає цю модель. Однак деякі з них вважають її прийнятною як тимчасову, перехідну на шляху до правової держави, відкритого суспільства.

О. Картунов та О. Маруховська вказують на модель етнодержавотворення в умовах мажоритарної демократії як на таку, яку варто наслідувати. Серед позитивних рис цієї моделі (приклади: США, Великобританія, Австралія та інші країни) вони відзначають те, що держава не регламентує етнічних відносин і не втручається в них, але сприяє національному будівництву, зокрема впроваджує для всіх громадян спільну мову, націоналізм (патріотизм), національні інститути тощо. Держава створює умови для асиміляції, але вона дає змогу етнічним групам зберегти свою субкультуру або позбутися її, жити окремо або змішуватися з іншими. Першоосовою суспільства тут є особа, її заслуги, здібності, досягнення, пріоритетність прав людини над національними правами [11, с. 578].

Згідно з концепцією “нація – це народ, який має власну державність”, для України з її поліетнічним населенням можливі дві моделі розвитку держави: або поняттям “українська нація” будуть охоплені лише етнічні українці, або під “українською нацією” розумітиметься політико-державна спільність усіх громадян. У першому випадку національна політика матиме за свій орієнтир пріоритетний розвиток українства із наданням гарантій етноменшинам. У другому – перед-

бачається політика етнокультурного плюралізму з правами та обов’язками для всіх національностей. Етнополітична модель у такому разі формується навколо певних “правил гри”, однаково обов’язкових для всіх учасників національних відносин.

За першого варіанта певну морально-психологічну перевагу отримають етнічні українці як нація, усі інші визнають її творцем держави. Але за цю перевагу вона буде змушена постійно розплачуватися патерналістською політикою своєї держави щодо етноменшин, гарантуючи державне забезпечення їхнього розвитку. У такій моделі етнічні українці будуть повністю відповідати за добробут, розвиток та ситуацію міжнаціональних відносин. Зрозуміло, що владні структури за такого варіанта складатимуться переважно з українського електорату, а для решти національностей має бути передбачений механізм впливу на політику держави з тим, щоб вона максимально враховувала інтереси етноменшин. За другого варіанта українці стануть одним із рівноправних учасників державотворення. За таких умов кожна національність змушена буде покладатися у своєму розвитку на власні сили. Що ж до державних програм, то вони мають формуватися з урахуванням стану поліетнічності суспільства.

Етнонаціональна політика в цьому контексті має свої особливості. По-перше, український етнос як титульна нація, що має абсолютну більшість у питомій вазі населення країни, одержавши незалежність разом з усіма іншими національностями, що мешкають тут, не має досвіду управління в поліетнічній державі. По-друге, усі національності на шляху до демократичних перетворень прагнуть виробити такі правила й норми співжиття поліетнічного суспільства, які б задовольняли учасників етнополітичного процесу.

Головною метою державної етнонаціональної політики України є забезпечення рівноправних відносин та тісної взаємодії представників різних етносів, які мешкають в Україні, підтримання атмосфери толерантності, довіри й поваги у взаєминах між ними; оптимальне врахування інтересів усіх етнонаціональних спільнот, створення сприятливих умов для розвитку української нації, корінних народів та національних меншин. Змістом етнонаціональної політики є міжнаціональна злагода в умовах етнічної розмаїтості.

Мовна політика є складовою процесу державотворення, тому визначаємо її моделі, виходячи з класифікації моделей розвитку державності [18, с. 693].

В основі першої моделі лежить ідея поліетнізму. Прихильники цієї ідеї екстраполюють на український ґрунт ідею федералізації України або її регіоналізації. Не останню роль у цьому відіграє й мовна ознака, за якою, на-

приклад, окремі політичні сили підтримують міф про дві України: північно-західну – україномовну та південно-східну – російськомовну [1]. Не виключено, що в окремих регіонах ця модель може призвести до загострення етноконфліктів на мовному ґрунті.

Друга модель базується на ідеї двоетнічності України, де за політичне, інтелектуальне, ідеологічне та культурне лідерство змагаються два етноси – український і російський. В основі цієї ідеї здебільшого лежать етнODEMOґРАФІЧНІ показники. Відповідно до останнього перепису населення (2001 р.), український і російський етноси разом становлять 95,1% усього населення України. Ця модель передбачає закріплення (можливо, і юридичне) українсько-російської двомовності, яке за сучасних умов буде на користь російської мови. Отже, така модель мовної політики є для України руйнівною.

Третя модель пов'язана з ідеєю моноетнічності України, має прибічників серед представників українського націоналізму і може бути інтерпретована за допомогою гасла "Україна – для українців". Щоправда, сучасний націоналізм не слід ототожнювати з етнорасизмом, оскільки він розглядає націю не як біологічне утворення, а як суспільно-історичне явище, що ґрунтується на етнополітичній (національній) ідеї. У мовних відносинах це може означати таку пріоритетність мови титульного етносу, коли мовні інтереси інших етнічних груп залишаються поза увагою держави.

Четверта модель виходить з принципу поділу українського суспільства на титульний етнос та етнічні меншини. Мовні права цих суб'єктів етнополітики визначені законодавством України, а саме Конституцією України, Законом України "Про мови в Українській РСР", Рішенням Конституційного Суду України відносно застосування державної мови, Законом України "Про національні меншини в Україні", Декларацією прав національностей. Модель "титульний етнос – етнічні меншини" – найоптимальніша для регулювання мовних відносин в Україні. Вона, по-перше, відповідає історичній традиції національного державотворення ХХ ст., по-друге, обстоє захист національно-державних інтересів з позицій титульного етносу, по-третє, враховує як права більшості, так і права меншин.

IV. Висновки

Невід'ємною рисою сучасного демократичного суспільства є високий рівень захисту прав людини. В основі соціально-політичних трансформацій має бути антропоцентрична модель, що передбачено законодавством розвинутих європейських держав. Стратегічною метою державної політики взагалі і мовної політики зокрема є формування громадянського суспільства, встановлення за допомогою правових норм оптимального співвідношення загально-

національних інтересів, інтересів держави, окремих осіб та їх спільнот.

Від вибору моделі регулювання мовних відносин залежать сценарії розвитку подій у сфері мовних відносин. При цьому мовна політика має спиратися на певний управлінський механізм своєї реалізації. Це, в першу чергу, законодавство, уповноважені державні органи, джерела й порядок фінансування, контроль за дотриманням правових норм, співробітництво між державними органами і громадськими організаціями національних меншин тощо. Однак на сьогодні в Україні цей механізм недосконалий: немає ні сучасного, з урахуванням реалій сьогодення, закону про мови, ні урядового органу з мовної політики, а відтак, відсутній контроль за дотриманням мовного законодавства, наявний слабкий зв'язок держави з громадянським суспільством (подекуди він існує на місцевому рівні, що має вияв у міських та обласних програмах культурного розвитку), тому основним управлінським завданням сьогодні є державне забезпечення механізму реалізації оптимальної моделі регулювання мовних відносин в Україні.

Література

1. Дві України: реальні межі, віртуальні війни. – К., 2003. – 256 с.
2. Картунов О. Жодний тип суспільства не має імунітету від етнічних домагань / О. Картунов, В. Кремін'я, О. Маруховська // Віче. – 1988. – № 6. – С. 3–13.
3. Концепція державної мовної політики (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=4488>.
4. Котигоренко В. Тенденції в етнічній та етномовній динаміці населення України у 1959–2001 рр. / В. Котигоренко // Людина і політика. – 2003. – № 2. – С. 12–24.
5. Кресіна І.О. Українська національна свідомість і сучасні політичні процеси: (Етнополітологічний аналіз) : монографія / І.О. Кресіна. – К. : Вища школа, 1998. – 392 с.
6. Курас І. Етнополітика: історія і сучасність / І. Курас. – К. : Ін-т політології і етнонаціональних досліджень НАН України, 1999. – 656 с.
7. Куц Ю.О. Етнонаціональна політика України – головний напрям управління етнонаціональною сферою / Ю.О. Куц // Вісник Ун-ту внутрішніх справ. – Х. : УВС, 2000. – Вип. 12. – Ч. I. – С. 256–260.
8. Куць О.М. Мовна політика в державотворчих процесах України : навч. посіб. / О.М. Куць. – Х. : ХНУ, 2004. – 275 с.
9. Леонова А. Етнокультурна політика України / А. Леонова. – К. : ПКПК, 1998. – 228 с.

10. Лопушинський І.П. Формування та реалізація державної мовної політики в галузі освіти України: досвід, проблеми, перспективи: монографія / І.П. Лопушинський. – К.; Херсон: Олді-плюс, 2006. – 456 с.
11. Мала енциклопедія етнодержавознавства / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Довіра: Генеза, 1996. – 942 с.
12. Нагорна Л. Політична мова і мова політики / Л. Нагорна. – К.: Світогляд, 2005. – 315 с.
13. Нація і етнос (співвідношення) // Енциклопедія етнокulturознавства / [за ред. Ю. Римаренка]. – К.: Державна академія керівних кадрів культури і мистецтв, 2001. – Ч. 1. – Кн. 2. – С. 471–472.
14. Пірен М. Етнополітичні процеси в сучасній Україні / М. Пірен. – К.: УАДУ, 1999. – 204 с.
15. Потебня А. Мысль и язык / А. Потебня. – К.: Наукова думка, 1993. – 191 с.
16. Рябчук М. Від Малоросії до України: парадокси запізнілого націєтворення / М. Рябчук. – К.: Критика, 2000. – 304 с.
17. Харахаш Б. Мова і механізм національної ідентичності в системі етнополітики / Б. Харахаш // Українські проблеми. – 1997. – № 1. – С. 55–69.
18. Шкляр Л. Етнополітичні моделі розвитку державотворення в Україні / Л. Шкляр // Мала енциклопедія етнодержавознавства / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Довіра: Генеза, 1996. – С. 692–693.

УДК 353:35

РОЛЬ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРА В РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Ровинська К.І.

старший викладач Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In this article the meaning of the corporate management for the banking system, the place of the banking sector in the infrastructure of the corporate management, its influence on the development of the mechanisms of the corporate management are established, as well as possibility of its use for the improvement of the practice of the corporate management in not-financial sector as a special instrument of the state regulation of the corporative sector.

Анотація

Встановлено значення корпоративного управління для банківської системи, місце банківського сектора в інфраструктурі корпоративного управління, його вплив на розвиток механізмів корпоративного управління, а також можливість його використання для покращання практики корпоративного управління в нефінансовому секторі як особливого інструменту державного регулювання діяльності корпоративного сектора.

Ключові слова

Механізм корпоративного управління, банківський сектор, інструмент державного механізму.

І. Вступ

На сучасному етапі розвитку світу вдосконалення корпоративного управління на національному рівні стало важливим напрямом зусиль багатьох країн. Одним із інструментів, що використовуються для досягнення цієї мети, є запровадження націона-

льних принципів (кодексів) корпоративного управління.

Важливість запровадження сучасних стандартів корпоративного управління обумовлюється, перш за все, пошуком шляхів виходу зі світової економічно-фінансової кризи, глобальною тенденцією до консолідації та необхідністю подальшої капіталізації у банківському секторі, а також глобалізацією ринків капіталу.

Українські банки, які орієнтуються на міжнародні стандарти банківської діяльності, розраховуючи зрештою стати рівними учасниками світової банківської спільноти, динамічно реагують на необхідність використання сучасної культури корпоративного управління. У будь-якому разі, вже стало не рідкістю, коли той чи інший банк закладає в основу системи корпоративного управління відомі в міжнародній практиці принципи корпоративної організації бізнесу: чесність, прозорість, підзвітність та відповідальність.

Дотепер розвиток корпоративного управління в банківському секторі в основному стимулювався регуляторами і найчастіше сприймався банками як необхідність. Про це свідчить досить невелика кількість банків, які прийняли внутрішні кодекси корпоративного управління [7, с. 17]. Проте збереження тенденції освоєння роздрібного бізнесу і необхідність залучення фінансування для цих цілей створюють спонукальний мотив до адекватного розвитку корпоративного управління в фінансовому секторі.

Запровадивши найкращі принципи корпоративного управління, банківські установи можуть стати прикладом для інших економічних суб'єктів та сприяти підвищенню рівня корпоративних відносин своїх клієнтів.

Отже, визначення та осмислення ролі банківського сектора в інфраструктурі корпоративного управління надасть можливість встановити новий інструмент державного механізму регулювання діяльності корпоративного сектора.

Проблемам корпоративного управління було присвячено багато досліджень як зарубіжних, так і вітчизняних учених та науковців, серед яких: А. Берлі, О. Вільямс, Т. Дьяченко, Р. Каплан, М. Луцький, О. Поважний, Л. Птащенко, О. Софронова, Е. Шкарпова та ін. При цьому корпоративне управління розглядалось у контексті корпоративної форми господарювання без банківського сектора як специфічного суб'єкта корпоративних відносин та, звісно, як специфічного об'єкта державного регулювання, що зумовлює його особливі властивості, зокрема, можливість впливати на розвиток механізмів корпоративного управління.

Також заслуговують на увагу праці науковців у сфері банківської справи Н. Діхтяр, О. Костюк, Р. Марданов, Н. Пігуль, В. Шафран та ін., які присвячені проблемам корпоративного управління в банківському секторі, але не досліджують взаємозв'язок між державою, банківським сектором та корпоративним управлінням. Зазначене вище підкреслює актуальність відповідного дослідження в умовах пошуку державою ефективних шляхів подолання наслідків світової фінансової кризи.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення ролі банківського сектора в розвитку механізмів корпоративного управління, визначення місця банківського сектора в інфраструктурі корпоративного управління та виявлення можливості використання його як непрямого інструменту державного механізму регулювання корпоративного сектора.

III. Результати

Банківська система, будучи важливим елементом економіки сучасної держави, справляє значний, різнобічний вплив на життєдіяльність суспільства. Вона не тільки забезпечує акумуляцію вільних коштів та їх залучення в обіг, а й є механізмом перерозподілу грошового капіталу, важливим елементом розрахунково-платіжного механізму господарської системи України, що потребує відповідного контролю та нагляду з боку державних органів грошово-кредитного регулювання.

Значення банків у національній економіці підсилюється тим фактом, що банківський сектор є досить регульованим, а також тим, що банки мають доступ до систем держав-

них гарантій. Водночас у банківському бізнесі приховано значну кількість ризиків, що можуть поставити під загрозу фінансову систему країни.

В умовах ринкової трансформації економіки механізм державного регулювання банківської діяльності слід розглядати як сукупність економіко-правових форм, методів та інструментів, які використовує держава в процесі регулювання та за допомогою яких спраляє вплив на суб'єктів грошово-кредитного ринку, з метою забезпечення стабільного функціонування як банківської діяльності і захисту інтересів вкладників, так і економіки в цілому.

Основною складовою механізму державного регулювання банківської діяльності є фінансові інструменти, а саме:

- інструменти, які прямо не впливають на діяльність банківських установ та регулюють надходження і використання податків, розподіл бюджету, зовнішньоекономічну діяльність;
- інструменти безпосереднього впливу на банківську діяльність – використання обов'язкового резервування, облікової ставки, штрафних санкцій, страхування [2].

Ринкова економіка постійно вимагає формування нових та комбінування усталених інструментів і методів, які б підвищували ефективність функціонування банківської системи та рівень захисту інтересів вкладників.

Згідно зі світовою практикою, корпоративне управління в банківському секторі включає способи, якими державні установи, спостережні ради та вище керівництво банків регулюють діяльність банківських установ та впливають на те, як банки формують корпоративні цілі для забезпечення стійких економічних прибутків своїм власникам; проводять щоденні операції; захищають інтереси вкладників; враховують інтереси інших зацікавлених осіб; спрямовують корпоративну діяльність на підвищення надійності та відповідності чинному законодавству.

Механізм корпоративного управління є важливим елементом управлінської системи будь-якого акціонерного товариства, через який здійснюється активний регулювальний вплив на корпоративні відносини в акціонерному товаристві для забезпечення погодження інтересів учасників цих відносин. Складовими організаційно-економічного механізму корпоративного управління є такі: система цілей і стратегій учасників корпоративних відносин; критерії та принципи погодження цілей учасників; форми й методи стратегічного планування корпоративного розвитку; фактори корпоративного управління; форми й методи управлінського впливу на фактори корпоративного управління; організаційне забезпечення корпоративного

управління та планування корпоративного розвитку; комплекс ресурсів корпоративного управління.

Як свідчить світовий досвід, належна практика корпоративного управління дає змогу банкам:

- підвищити ефективність своєї діяльності та мінімізувати ризики;
- отримати легший доступ до іноземних ринків капіталу і знизити вартість капіталу;
- збільшити темпи зростання;
- залучати стратегічних інвесторів;
- удосконалювати стандарти інвестування;
- захищати права дрібних акціонерів та інших контрагентів;
- зміцнювати свою репутацію і підвищити рівень довіри клієнтів та інвесторів.

Починаючи з 2004 р. НБУ виявляє значну зацікавленість до зміцнення механізмів корпоративного управління в банківській сфері. Приводом до таких дій стала необхідність посилення відповідальності керівників і власників банків за вирішення проблем, яке перекладалося на державні органи. Національний банк ухвалив рішення про поступовий перехід до системи нагляду на основі оцінювання ризиків [1, с. 6].

Крім того, НБУ у своїх нормативно-правових актах висуває ряд вимог, що є аналогами принципів ОЕСР. Зокрема, правовими актами НБУ передбачено врегулювання таких питань, як: склад та діяльність спостережної ради і виконавчого органу; розкриття інформації; контроль та внутрішній аудит. Завдяки цим вимогам рекомендації щодо корпоративного управління в банківському секторі України в цілому відповідають кращій міжнародній практиці. Основна проблема полягає у дотриманні вже встановлених вимог і пропаганді ролі корпоративного управління як інструменту підвищення вартості бізнесу.

Незважаючи на достатнє наближення вимог щодо корпоративного управління в банківській сфері до передових міжнародних аналогів, у частині їхнього практичного застосування існує ряд проблем, які доцільно поділити на свідомі відступи і проблеми перехідного характеру. До свідомих відступів від вимог належать такі: недотримання вимог щодо розкриття інформації; здійснення угод з пов'язаними особами на шкоду банку; обмеження прав міноритарних акціонерів; формальний підхід банків до розкриття фінансової інформації. У свою чергу, проблемами перехідного характеру є відсутність у більшості банків чітко сформульованої корпоративної стратегії та культури, а також відсутність у деяких із них незалежних служб внутрішнього аудиту [8, с. 8]. Однак ці проблеми вирішуватимуться з розвитком та становленням реального банківського бізнесу.

Останні роки відмічені певним прогресом в області корпоративного управління, проте

його традиції ще не можна назвати міцними. Важливо[поважно] розуміти, що належна корпоративна поведінка не може бути забезпечена лише нормами законодавства і вказівками наглядового органу.

Потреба банків у підвищенні рівня корпоративного управління має прискорити його розвиток. Останні роки характеризувалися стрибкоподібним зростанням кількості банківських відділень та пунктів обслуговування роздрібних клієнтів. Водночас активно розвивався сегмент обслуговування підприємств малого і середнього бізнесу. Кількість таких підприємств значно зросла, і вони стали досить чутливими до якості банківських продуктів. Зростаюча конкуренція змушує банки підвищувати стандарти роботи, у тому числі стандарти корпоративного управління.

Розглядаючи роль банків у системі корпоративного управління, деякі аналітики вважають, що завдяки довгостроковим і тісним відносинам банків з компаніями-клієнтами, які банки підтримують, будучи їхніми кредиторами, банки можуть неупереджено оцінити діяльність компаній, брати участь в ухваленні стратегічних рішень і здійснювати контроль за роботою менеджерів на користь усіх акціонерів. Поєднання ролі кредитора й акціонера в цьому випадку може розглядатися як ефективний засіб вирішення частини важливих проблем корпоративного управління. Участь банків у формуванні капіталу великих корпорацій протягом тривалого часу було характерною особливістю систем корпоративного управління в Німеччині та Японії [3, с. 8; 5, с. 12]. При цьому значна увага приділялася їх ролі в управлінні компаніями. Секретом успіху альянсу представників різних галузей економіки став постійний взаємний контроль. При тому, що він носить взаємний характер, цей підхід дає змогу відслідковувати не тільки фінансовий стан ділового партнера, а і його потенціал з погляду позицій на ринку, перспектив розширення бізнесу тощо.

Пильної уваги з боку банків та інших фінансових установ заслуговує оцінювання ризиків при проведенні активних операцій з урахуванням специфіки корпоративного управління клієнтів. Найгостріше ці проблеми постають при зміні структури власників таких клієнтів.

При зміні у складі власників клієнта, що часто тягне за собою зміну орієнтирів та обслуговуючого банку, ризики неповернення коштів по активних операціях (наприклад, по кредитах), незважаючи на давню і надійну кредитну історію цього клієнта в банку, різко зростають у зв'язку з неможливістю контролю фінансових потоків клієнта в іншому банку. А оскільки перерозподіл власності в Україні ще не закінчено, то не можна не враховувати ці ризики.

В умовах високої вартості кредитних ресурсів унаслідок значних ризиків через незадовільний фінансовий стан більшості суб'єктів господарювання України і високу вартість пасивів, що залучаються банками, знизити вартість позикових коштів можна шляхом випуску корпоративних облігацій. При цьому банк, виступаючи андерайтером і партнером, сприяє підвищенню ліквідності облігацій клієнта-емітента. Перспективним є досвід Росії зі зниження вартості корпоративних облігацій для емітента шляхом часткової компенсації купонних виплат по них за рахунок держави. Така допомога емітентам і для самої держави є набагато ефективнішою, ніж пряме фінансування суб'єктів господарювання з метою оновлення їх основних фондів. При цьому обсяги залучених інвестицій (зокрема, від резидентів) є набагато більшими, ніж могла б забезпечити держава [4, с. 76–77].

Ще одним цікавим напрямом діяльності банків, який поки не знайшов достатнього поширення, є управління активами клієнтів. Очевидно, що банки можуть забезпечити більшу прибутковість активів, ніж самі підприємства.

IV. Висновки

Межі регулювання можливостей держави визначаються економічною ситуацією, що склалася в державі. За цих умов важливою характеристикою регулювання є динамічність. Не існує раз і назавжди визначених методів і меж регулювання: вони постійно змінюються й основним завданням державних органів управління є усвідомленість того, що в регулюванні має залишатися відносно постійним, а що – змінюватися відповідно до вимог сучасності [6, с. 7].

Проведене дослідження засвідчило, що банківська система сама спонукає до регулювання та має своє особливе призначення, власні риси та функції у розвитку корпоративного управління. Банки, виступаючи емітентами й інвесторами на ринку корпоративних зобов'язань, також формують інфраструктуру корпоративного управління, оскільки створюють умови для регулювання корпоративних відносин і перерозподілу корпоративної власності.

Виходячи з цього, держава не повинна нехтувати наявним потенціалом банківських структур як провідників найкращих практик корпоративного управління. На думку експертів, банки взагалі не бачать потреби в подальшому підвищенні прозорості та поліпшенні розкриття інформації щодо своєї діяльності і не відчувають тиску з боку ключових зацікавлених сторін щодо цього.

Вважаємо, що зазначене потребує більш ґрунтовних дій з боку держави і не лише надання рекомендацій НБУ щодо запрова-

дження принципів корпоративного управління у своїй діяльності, що є досить невмотивованим аргументом для очікуваного результату, а й стимулювання, заохочення та саморегулювання.

Необхідно швидко відреагувати на опосередкований інструмент впливу на розвиток системи корпоративного управління за допомогою банківських структур, розробивши для цього адекватний механізм, який дасть можливість підвищити якість корпоративних відносин, вийти з економічно-фінансової кризи й, нарешті, інтегруватися у світову економіку.

Державне регулювання корпоративних відносин являє собою об'єктивний процес, основою якого є вплив держави на розвиток корпоративного управління через застосування певних підходів, методів та інструментів, що є в її розпорядженні та реалізуються через нормативно-правову базу. З огляду на зазначене, ми вважаємо найбільш перспективними напрямками подальших досліджень вивчення меж впливу держави на розвиток корпоративного управління, що дасть змогу визначити сучасний стан розвитку корпоративного управління в банківському секторі, а також шляхи його покращання.

Література

1. Арабова Н. Принципи ефективного корпоративного управління в банках / Н. Арабова, М. Грачова // Круглий стіл. – 2004. – № 9 (22). – С. 6.
2. Губанова Л.І. Фінансовий механізм державного регулювання банківської діяльності [Електронний ресурс] / Л.І. Губанова, Л.І. Балюк // Наукові конференції. – Режим доступу: www.intkonf.org/ken-gubanova-li-balyuk-li-finansoviy-mehanizm-erzhavnogo-regulyuvannya-bankivskoyi-diyalnosti.
3. Кирьян Н. Новый рекорд Японии / Н. Кирьян // Эксперт. – 2004. – № 7. – С. 8.
4. Кулагин М.И. Предпринимательство и право: опыт Запада / М.И. Кулагин. – М.: Дело, 2002. – 144 с.
5. Людвиг Эрхард – творец “экономического чуда” в Германии // Финансист. – 2003. – № 1. – С. 18.
6. Рудинская Е.В. Банковская система Украины: основные характеристики и стратегии развития / Е.В. Рудинская, Е.А. Мартынюк, Я.П. Квач. – Одеса: Астропринт, 2001. – 428 с.
7. Рудненко Т. Проблеми корпоративного управління в діяльності комерційних банків / Т. Рудненко // Цінні папери України. – № 21(210). – 2006. – 13 липня.
8. Стан і перспективи управління корпоративними правами держави // Інвест Газета. – 2004. – № 45 (474). – С. 8.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 338.824.5

НАПРЯМИ УЗГОДЖЕННЯ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ АГРОПРОМИСЛОВИМ РОЗВИТКОМ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Болдусь М.В.

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

In the article determination of concept of "perfection of the control system in the agroindustrial complex" and the criteria of evaluation of the control system of agroindustrial development of region are offered. Certainly expedience of submission to Main administration of agroindustrial development of regional state administration of state agricultural inspections and services working on the region territories, that will allow to put in order the functions of control of regional agrarian market.

Анотація

Запропоновано визначення поняття "вдосконалення системи управління агропромисловим комплексом" та критерії оцінювання системи управління агропромисловим розвитком регіону. Обґрунтовано доцільність підпорядкування Головному управлінню агропромислового розвитку обласної державної адміністрації державних інспекцій і служб сільськогосподарства, які працюють на території області, що дасть змогу впорядкувати функції контролю аграрного ринку регіону.

Ключові слова

Агропромисловий комплекс, управління агропромисловим розвитком регіону, функція контролю, структура.

I. Вступ

Однією з найважливіших причин кризових явищ, що сьогодні спостерігаються в аграрному секторі економіки, як в Україні у цілому, так і в Запорізькій області зокрема, є достатньо низький рівень управління галузю. У сучасних умовах необхідно не просто вносити ті чи інші корективи в управління агропромисловим виробництвом Запорізької області, а необхідна нова концепція управління, що враховувала б багату складність ринкової економіки і нову роль держави в ній як суб'єкта управління.

Основними положеннями цієї концепції мають бути:

- виділення агропромислового комплексу в єдиний об'єкт управління;
- чітке визначення об'єктів державної власності;
- переорієнтація державних функцій від управління окремими підприємствами до координації та економічного регулювання галузевих і міжгалузевих зв'язків;
- централізація розрізнених за органами виконавчої влади функцій державного управління господарсько-економічними процесами в системі АПК і продовольства Запорізької області;
- демократичний характер господарського управління, що забезпечує участь в ухваленні рішень з питань розвитку агропромислового комплексу підприємств, громадських організацій, регіону;
- комплектування органів господарського управління компетентними кадрами, що здатні орієнтуватися в ринковій ситуації, і вдосконалення у зв'язку з цим усієї системи підготовки, перепідготовки та підбору кадрів.

Удосконалення системи управління аграрним сектором економіки слід здійснювати – на державному, регіональному рівнях адміністративного району і суб'єкта господарювання, за умови невтручання держави в господарську діяльність самостійних товаровиробників, надання прав суб'єктам господарювання створювати господарські й громадські органи. Тільки у такій системі можливі ефективний соціально-економічний розвиток аграрного виробництва і відродження села.

Система управління має забезпечувати функціонування і розвиток усіх галузей сільськогосподарства, агропромислового комплексу, а також соціальну стабільність на селі. Держава, як вищий суб'єкт управління, визначає соціально-економічну спрямованість дій у системі управління АПК, не-

се відповідальність за її ефективне функціонування. Тому проблеми формування, функціонування і вдосконалення систем управління перебувають постійно в центрі уваги теоретиків і практиків із державного управління. Серед вітчизняних науковців, що досліджують відповідну проблематику слід відзначити праці В. Андрієвського, В. Бакума, В. Євдокименка, В. Здорова, Т. Кравченка, К. Наконечної, Г. Чорного.

Одним із найскладніших процесів у науці управління є визначення підходів до створення й розвитку систем державного, господарського управління, а також місцевого самоврядування в сільському господарстві та інших галузях АПК. Процес формування і розвитку органів (апарату) управління в АПК набуває характеру як економічного, так і інженерного розрахунку, що складається з ряду послідовно виконуваних етапів. Це дає змогу уникнути випадкових вольових рішень у конкретних регіональних умовах з урахуванням нових вимог економічної реформи [1].

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити заходи впорядкування структури Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації щодо необхідних до виконання функцій контролю діяльності АПК регіону.

III. Результати

Під поняттям “вдосконалення системи управління агропромисловим комплексом” пропонується розуміти постійний і планомірний процес науково обґрунтованого поліпшення (підвищення якості) існуючої системи управління щодо всіх її взаємопов’язаних елементів з дотриманням системного, цільового, типологічного й інших методологічних підходів, виходячи з об’єктивних потреб ефективного функціонування і подальшого розвитку інфраструктури та суб’єктів господарювання.

З переходом до ринку, у першу чергу, не повинна зменшитися роль державного регулювання АПК. Слід усувати і не допускати цінового диспаритету, визначати пріоритетні напрями розвитку АПК, які фінансувалися б частково або повністю за рахунок бюджету з правом конкурсної участі в них будь-яких господарств і підприємств. Водночас має зростати роль контрольних функцій органів державного управління, особливо тих, які пов’язані з питаннями якості продукції, екологізації агропромислового виробництва, охорони здоров’я людей – це служби якості, ветеринарії, карантину та ін.

З метою посилення керованості економіки АПК регіону, координації взаємодії всіх його органів державного управління для реалізації основних завдань потрібно, перш за все, продовжити роботу з упорядкування вертикальної структури базового органу виконавчої влади в АПК країни (Міністерства аграрної політики України), здійснюючи

більш чітке розмежування функцій і повноважень за рівнями управління, а також між органами державного управління і господарськими формуваннями АПК. Поєднання державного й господарського управління підсилює роль організаційно-правових заходів в управлінні і правозабезпеченість ухвалюваних економічних та соціальних рішень.

При формуванні й удосконаленні системи управління агропромисловим розвитком, на нашу думку, є обов’язковим ряд основних критеріїв раціональності системи:

- відповідність структури і штатів функціям – усі однозначні й згруповані однорідні, об’єктивно необхідні функції повинні мати відповідальних і компетентних виконавців;
- економічність – необхідний корисний ефект від структури досягається при об’єктивних витратах на управлінський апарат;
- оптимальність – організаційна структура вважається оптимальною, якщо вона забезпечує ефективність виробництва, тому між ланками і рівнями управління встановлюються необхідні зв’язки при найменшій чисельності апарату управління;
- гнучкість і надійність системи – система органів (апарату) управління має бути науково обґрунтована, гарантувати достовірність передачі інформації, забезпечувати безперебійність прямих і зворотних зв’язків у системі АПК в цілому. Структура органів управління АПК має бути стабільна, а її окремі елементи динамічні відповідно до сукупності об’єктивно необхідних функцій на певному етапі;
- відповідальність – кожен орган, його підрозділ або окремий співробітник несе повну персональну відповідальність за якісне і своєчасне виконання всіх доручених йому функцій, окремих завдань або обов’язків;
- раціональність використання робочого часу співробітників і відносна рівномірність навантаження на кожен структурний підрозділ органу управління;
- простота (доступність) правил, що регулюють взаємозв’язки як усередині відповідної системи, так і з іншими організаціями.

Оскільки вдосконалення управління агропромисловим комплексом області є постійним і планомірним процесом, тому вся діяльність у цьому напрямку вимагає свого обґрунтованого продовження та системного підходу при вирішенні комплексу проблем. У цілому загальна схема й послідовність побудови (формування) та розвитку систем державного управління в АПК області (району) повинні, на нашу думку бути, такими:

- визначення цілей, завдань і функцій відповідної системи управління;

- встановлення можливої кількості зв'язків органів управління у групі однорідних функцій;
- створення загальної моделі й розроблення відповідної їй структури органів управління;
- розрахунок чисельності персоналу, необхідної для виконання основних функцій, а також допоміжного робочого апарату з урахуванням обсягів і потоків об'єктивно необхідної інформації, механізації та автоматизації управлінської діяльності й персоналу;
- визначення загальної чисельності апарату органу управління, створення штатного розкладу, положень про структурні підрозділи й посадових інструкцій (характеристик) співробітників тощо з урахуванням вищезазначених критеріїв.

Одним із найважливіших елементів системи управління є її функції. Вони визначають необхідність формування тих чи інших структур управління, зміст і характер їх діяльності. Проте на практиці АПК Запорізької області й інших регіонів нерідко спочатку створюються органи управління, а потім уже визначаються їх функції. Такий підхід призводить до необґрунтованого роздування апарату управління, бюрократизації і, як правило, подальшої дискредитації органу управління [3; 7; 8].

Розгляд проблеми вдосконалення управління агропромисловим розвитком регіону передбачається за відомими ієрархічними рівнями, тому слід зупинитися, перш за все, на завданнях, функціях й структурі основного органу управління в АПК – Головного управління агропромислового розвитку Запорізької обласної державної адміністрації (надалі – Управління).

Серед найважливіших завдань Управління виділяють прогнозування і планування розвитку агропромислового виробництва, заснованого на нових підходах і переважно індикативному його характері. Воно включає, перш за все, прогнозування розвитку галузей, розроблення програм різного спеціального призначення, орієнтування в ринковій кон'юктурі сільськогосподарських та інших товаровиробників АПК. Прогнози й індикативні плани, що розробляються Управлінням на перспективу і наступний рік, не тільки не обмежують суб'єктів аграрного ринку, а й сприяють передбачуваності наслідків ухвалюваних рішень, дають можливість уникнути нераціональних витрат матеріальних, фінансових і трудових ресурсів.

На обласному рівні істотний вплив на функції управління в умовах сьогодення мають чинники розміщення, спеціалізації та організації виробництва, ринки збуту продукції, господарські зв'язки, економічні інтереси суб'єктів ринку.

Для поліпшення керованості аграрної сфери доцільним є перерозподілити функції між державними, регіональними та місцевими органами управління, максимально ліквідувати паралелізм у діяльності державних органів різних рівнів, підвищити права й підсилити відповідальність апарату регіональної державної влади за ухвалювані рішення. У зв'язку з цим виконавчій гілці влади слід вирішити три групи завдань. Перша полягає в організації управління самим процесом становлення і функціонування ринкової багатуоукладної економіки. Друга група завдань полягає в організації діяльності органів управління, товаровиробників і комерційних структур на основі встановлених державним законодавством правил. Третя група завдань полягає у створенні механізму відкритого й автоматично діючого контролю за дотриманням чинного законодавства, накладення штрафних санкцій за їх порушення.

Наявна структура апарату Головного управління агропромислового розвитку Запорізької обласної державної адміністрації не відповідає тим функціям, які має виконувати ця організація.

Перш за все, на нашу думку, необхідно вирішувати питання супідрядності Головному управлінню агропромислового розвитку обласної державної адміністрації різних державних інспекцій і служб сільського господарства, що функціонують на території області.

Було б доцільно всі зазначені контрольно-інспекційні організації сільського господарства загальнодержавного підпорядкування ввести до складу (або в підпорядкування) Управління. Очолювати відповідні служби (інспекції) можуть заступники начальника Управління по відповідних галузях або за необхідності окремий заступник начальника – головний державний інспектор АПК області.

Суть пропозиції полягає в тому, що до складу Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації доцільно включити безпосередньо всі державні сільськогосподарські інспекції та служби, що функціонують на території регіону. Сюди входять самостійні ветеринарна і карантинна служби, насінницькі, племінні, технічні, земельні державні інспекції та служби.

Отже, усувається порушення логіки в тому, що на державному рівні всі зазначені інспекції та служби (крім Державного агентства земельних ресурсів України) входять безпосередньо до складу Міністерства аграрної політики України, а на рівні області до Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації вони не входять, тобто працюють розрізнено, не дивлячись на те, що переважна їх більшість знаходиться в одному й тому самому адміністративному корпусі територіального центру.

При реформуванні системи необхідні суттєві зміни в положеннях інспекцій, служб та органів управління АПК у регіонах.

Проте відповідні перетворення можливі тільки за умови, що всі витрати на утримання зазначених контрольних, інспекційних служб, що ввійдуть до складу Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації у порядку лінійного і функціонального підпорядкування, здійснюватимуться за рахунок коштів Державного бюджету відповідно до Бюджетного кодексу України та Законів “Про ветеринарну медицину”, “Про насіння і садівний матеріал”, “Про племінне тваринництво”, “Про Загальнодержавну програму селекції у тваринництві на період до 2010 року”, “Про меліорацію земель”, “Про зерно та ринок зерна в Україні”, “Про пестициди і агрохімікати”, “Про державний контроль за використанням та охороною земель”. Сучасна структура як в центрі, так і на місцях (районах) та діяльність наявної системи Державного казначейства Мінфіну України може забезпечувати якісне доведення до адресатів (інспекції, окремих самостійних інспекторів, співробітників служб) усі передбачені суми для їх утримання у встановлені терміни.

Винятковою вимогою до всіх державних інспекцій, служб сільського господарства Запорізької області та районів є, перш за все, жорстке дотримання законів України, а також рішень Міністерства аграрної політики України стосовно конкретних спеціальних повноважень і функцій служб, а також рекомендацій обласних органів влади та управління з метою ефективного функціонування і розвитку аграрного сектора регіону.

Реалізація запропонованого варіанта структури державного управління дає змогу підсилити, сконцентрувати діяльність системи Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації, підвищити ефективність управлінських органів на всіх рівнях, виходячи з якісного виконання всього комплексу об’єктивно необхідних завдань, функцій управління агропромислового розвитку області.

На рівні регіонів України виникла серйозна проблема забезпечення якості та безпеки продовольства. Служби ряду інших міністерств і відомств здійснюють інспекцію якості, видачу сертифікатів відповідності, сертифікатів якості, ліцензування, реєстрацію харчових продуктів в основному на платній основі, що сприяє зростанню цін на продовольство, перешкоджає формуванню конкурентних та ефективних ринків агропромислової продукції і є додатковим адміністративним бар’єром при збуті продовольства товаровиробниками.

У зв’язку з цим необхідно вжити заходів, спрямованих на виключення надмірності державного контролю і нагляду за якістю та

безпекою продовольчої сировини і харчових продуктів, дублювання повноважень державних органів виконавчої влади у цій сфері. Сучасна теорія управління якістю виходить з положення, що діяльність органу з управління якістю не може бути ефективною після того, як продукція вироблена; ця діяльність має проводитися в процесі виробництва. Контроль якості харчових продуктів і сировини найефективніший у технологічному процесі сільськогосподарського виробництва. Витрати в цьому випадку значно нижчі, ніж при контролі якості кінцевої продукції. В процесі виробництва доцільно здійснювати також громадський контроль за продукцією, у зв’язку з цим за кордоном відповідному виду контролю надають першорядне значення.

Тому Міністерство аграрної політики України і відповідні органи виконавчої влади на місцях мають, на нашу думку, здійснювати державний контроль і регулювання у сфері забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства на всіх рівнях. У зв’язку з цим необхідно передати Міністерству аграрної політики України та органам його системи на місцях контрольно-інспекційні функції у сфері забезпечення якості продовольчої сировини та харчових продуктів.

Таким чином, створення єдиної державної служби, що здійснює в повному обсязі контроль безпеки та якості продукції, дасть можливість реалізувати вимогу Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів” щодо посилення відповідальності за оборот неякісного продовольства. Служба може бути наділена правами постійного контролю при виробництві продукції в критичних контрольних точках на підприємствах АПК, ідентифікації продукції, атестації систем якості та безпеки продукції зарубіжних підприємств, що здійснюють імпорт продовольства в Україну тощо.

Основним завданням цієї служби слід визначити підтвердження відповідності агропродовольчої продукції вимогам законодавства, нормам і правилам якості й безпеки продукції при виробництві та обороті, а також надання сільгосптоваровиробникам права застосовувати знак доступу на ринок. Свою діяльність служба має проводити на основі законів і нормативних актів України, вказівок Міністерства аграрної політики, Міністерства охорони здоров’я України із забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції та харчових продуктів для споживача.

IV. Висновки

Сучасна система управління АПК характеризується неефективністю виконуваних функцій, що, перш за все, визначається нездатністю організаційної структури управління адекватно реагувати на зміни в еко-

номії й ефективно управляти ринком продовольства. Багато функцій державного управління необґрунтовано розпорошені, знижена відповідальність за ухвалені управлінські рішення, відсутній належний контроль. Удосконалення структури Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації має здійснюватися у напрямку забезпечення виконання передбачених функцій, у зв'язку з цим доцільно всі державні інспекції та служби сільського господарства, що працюють на території області, ввести до складу (підпорядкування) Управління.

Створення державної служби контролю якості та безпеки продукції АПК і координація діяльності у цій сфері всіх контрольних служб на всіх рівнях ієрархії дає можливість вирішити проблему виробництва продукції гарантованої якості й організації контролю за якістю й безпекою продовольства, скоротити непомірні невідповідні витрати при його виробництві без збитку для споживача, забезпечивши необхідну безпеку й доступність продуктів харчування для всіх верств населення й можливість виходу вітчизняної агропродовольчої продукції на світовий ринок.

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. Дітковська М.Ю. Аналіз внутрішніх інформаційних потоків в головному управлінні агропромислового розвитку обласної державної адміністрації / М.Ю. Дітковська // Економіка та держава. – 2008. – № 9. – С. 87–88.
4. Євдокименко В. Структурно-функціональні складові регіональної аграрної політики / В. Євдокименко, Ю. Лопатинський, Т. Шкабара // Регіональна економіка. – 2005. – № 2. – С. 160–166.
5. Здоровик В.К. Формування господарського механізму регулювання аграрних відносин / В.К. Здоровик, А.О. Ліндюк // Економіка АПК. – 2005. – № 2. – С. 42–46.
6. Кравченко Т.А. Формування механізмів державного регулювання сільськогосподарського дорадництва / Т.А. Кравченко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 3. – С. 108–112.
7. Курило В. Адміністративна відповідальність посадових і службових осіб органів державної влади як засоби забезпечення паритетності забезпечення суб'єктів адміністративних правовідносин в аграрному секторі економіки / В. Курило // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 133–137.
8. Мінін Л.В. Адміністративна реформа в умовах трансформації економіки України / Л.В. Мінін, С.Б. Воронцов // Актуальні проблеми економіки. – 2001. – № 1–2. – С. 31–36.
9. Наконечна К.В. Особливості формування альтернативного варіанта механізму державної підтримки на засадах “викликів ринків” / К.В. Наконечна // Вісник аграрної науки. – 2008. – № 8. – С. 75–78.
10. Чорний Г.М. Функціональний зміст діяльності суб'єктів управління в АПК / Г.М. Чорний // Економіка АПК. – 2004. – № 10. – С. 78–81.

УДК 35.077.6

БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ

Єрошкіна О.О.

Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка

Annotation

Divergence in character of economic problems into which those run or other regions is found out in the article, the different going open up near their decision.

Анотація

Виявлено розходження в характері економічних проблем, з якими зіштовхуються ті або інші регіони, розкрито різні підходи до їх подолання.

Ключові слова

Депресивні регіони, соціально-економічний розвиток регіону, бюджетний механізм.

І. Вступ

Створення політично стабільного суспільства та стійко зростаючої національної економіки неможливо без вирішення проблем вирівнювання міжрегіональних розходжень, подолання кризових явищ і відставання в розвитку окремих територій. Накопичений світовий досвід застосування з ці-

єю метою бюджетних механізмів може виявитися корисним і для України.

Основними причинами нерівномірного розвитку й економічної відсталості окремих регіонів служать: тривалі циклічні кризи надвиробництва, ламання виробничої й господарської структур, низький рівень галузевої диверсифікованості й залежність від зовнішніх ринків, у тому числі зарубіжних, невідповідність факторів виробництва вимогам сучасного НТР, несприятливі природні й кліматичні умови, екологічні катастрофи й стихійні лиха, історичні й соціокультурні особливості, пов'язані, зокрема, з концентрацією корінного населення, несприятливі демографічні тенденції (наприклад, швидке скорочення чисельності населення).

Характер й актуальність проблеми значною мірою визначаються загальним рівнем економічного розвитку країни, її історичними й національними особливостями. Більше того, з переходом до якісно нового етапу розвитку змінюються й критерії відсталості. Так, до Другої світової війни у промислово розвинутих країнах до депресивних зараховували аграрні й гірничодобувні регіони. В 1950-ті рр. такими вважалися регіони з переважною орієнтацією на первинну переробку промислової й сільськогосподарської сировини, в 1970-ті рр. – ті, де були зосереджені основні галузі промисловості (металургія, автомобільна промисловість, енергетика), а останніми роками – регіони, що повільно освоюють наукомісткі та ресурсощадні технології.

У процесі дослідження було узагальнено розробки таких видатних учених, як М. Барановський, В. Василенко, Ф. Заставний, В. Коломійчук, В. Лексін, Г. Саймон, Є. Смирнов, А. Швецов.

Проте, не зважаючи на їх широкий спектр і не применшуючи вагомості й значущості внеску вказаних учених, слід зазначити, що теоретичні та практичні аспекти бюджетного механізму розвитку депресивних регіонів досліджені недостатньо.

II. Постановка завдання

Метою статті є з'ясування розходжень у характері економічних проблем, з якими зіштовхуються ті або інші регіони, розкриваються різні підходи до їх подолання.

III. Результати

Розходження в характері економічних проблем у депресивних регіонах, обумовлюють і різні підходи до їх подолання в різних країнах. На сьогодні використовується великий арсенал прямих і непрямих засобів державного впливу, серед яких важливе місце належить специфічним бюджетним механізмам. Останні з певною умовністю можна поділити на дві основні групи: нормативно-розрахункові методи й особливі бюджетні режими [1].

У групу нормативно-розрахункових методів входять різні види трансфертів, які одержують

бюджети депресивних територій з державного бюджету відповідно й на умовах, закріплених у конституції, бюджетних законах і нормативних актах державних виконавчих органів влади.

Особливі бюджетні режими включають комплекс податково-бюджетних інструментів, спрямованих на створення в депресивних і відсталих регіонах сприятливого інвестиційного клімату з метою активізації приватного національного та залучення іноземного капіталу.

Види та зміст бюджетних інструментів залежать не тільки від специфіки “проблемних” регіонів, а також від таких найважливіших факторів, як:

- національна стратегія економічного розвитку (чи взято курс на досягнення прискореного розвитку або на забезпечення стабільних помірних неінфляційних темпів економічного зростання);
- тип національної системи бюджетного механізму (чи є державна модель бюджетного механізму децентралізована та припускає розширену автономію регіональних бюджетів різного рівня, чи вона кооперативна, для якої характерні більш тісні міжбюджетні відносини);
- розподіл політичних сил у країні та їх бажання до компромісів (як ставиться суспільство до проблем бюджетного донорства, надання допомоги депресивним і відсталим територіям, і який вплив державних органів влади у виборі бюджетних важелів і маневруванні ними) [2].

Найважливішим елементом нормативно-розрахункових методів служать міжбюджетні трансферти [5]. Відповідно до визначення, прийнятого в міжнародній практиці (яке використовується, зокрема, Постійним комітетом Ради Європи по справах регіональних і місцевих органів влади), трансферти (гранти) – це надходження фінансових засобів з бюджетів одного рівня в бюджети іншого, крім надходжень, виражених у формі спільних (часткових) податків і звичайних позичок [3]. Безпроцентні позички зі строком погашення більше 10 років або з невстановленим строком погашення розглядаються як трансферти.

Вони допомагають вирішувати різноманітні завдання, найважливішими з яких є:

- вирівнювання горизонтальних бюджетних розходжень, тобто забезпечення збалансованості податкового потенціалу окремих регіонів щодо їх об'єктивних потреб у фінансових засобах, обумовлених функціями виконання. При цьому ставиться завдання вирівнювання фінансових можливостей регіонів, надання державних послуг населенню певного стандартного (або мінімально гарантованого) рівня незалежно від місця фактичного проживання при відносно однаковому рівні оподаткування. Це за-

вдання виконує система загальних (універсальних, або що вирівнюють) трансфертів, аналогом якої в Україні слугуватиме система трансфертів фінансової підтримки депресивних територій;

- реалізація національних пріоритетів відповідно до прийнятих різних соціально-економічних програм (охорони здоров'я, господарської та транспортної інфраструктури, охорони навколишнього середовища). При цьому використовується система цільових, або спеціальних, трансфертів [4].

Для розвитку "проблемних" територій у багатьох країнах застосовуються обидві трансферні системи з тією різницею, що в країнах, де надають особливого значення згладжуванню регіональних соціально-економічних розходжень і зміцненню національно-державної єдності, загальний трансферт використовується частіше, ніж у тих, які орієнтуються на прискорення загальноекономічного зростання та більш децентралізовану систему державного управління.

У рамках системи загального трансферту (який вирівнює соціально-економічний стан регіонів) інтереси депресивних і відсталих регіонів урахуються шляхом:

- введення в розрахункові формули показників загальних і специфічних бюджетних потреб регіонів;
- виділення частини загального трансфертного фонду для надання підтримки "проблемним" територіям;
- формування спеціального фонду соціально-економічного розвитку депресивних і відсталих регіонів.

Як приклад першого варіанта може служити досвід Японії, де у формулі трансферту, який вирівнює, робиться спроба максимально враховувати об'єктивні бюджетні потреби територій [4]. Трансферт, що вирівнює, одержує більшість японських префектур і муніципалітетів. Його величина визначається різницею між розрахунковими величинами їх бюджетних потреб і податкового потенціалу. Максимальне наближення до реальних об'єктивних потреб територій досягається шляхом складання модельних бюджетів (окремо для префектури й муніципалітету) та їх наступного коректування за допомогою коефіцієнтів модифікації, які відображають економічну, соціальну, природно-кліматичну та інституціональну специфіку регіонального розвитку [4].

Для розрахунку величини трансферту, який вирівнює, більшість країн застосовує менш складні математичні конструкції. У формулах використовуються, насамперед, такі індикатори бюджетних потреб, як чисельність населення та показник, обернений доходу на душу населення, а також специфічні показники відсталості або депресивного стану економіки регіону, наприклад: част-

ка корінних жителів у загальній чисельності населення; питома вага населення, яке живе за межею бідності; показник, обернений обсягу ВВП регіонів на душу населення.

Іноді розраховуються сукупні індекси бюджетних потреб. Так, у Португалії такий показник застосовується для розподілу засобів інвестиційного фонду муніципалітетів, що фінансує витрати на основний капітал господарської та соціальної інфраструктури [3]. Сукупні індекси інвестиційних бюджетних потреб окремих муніципалітетів розраховуються як середні геометричні індекси специфічних бюджетних потреб (вони включають: показники, зворотні величині непромислового споживання електроенергії й споживання води на душу населення; питома вага будинків без ванних кімнат; обсяг запланованого житлового будівництва; чисельність дітей до 5 років; чисельність осіб понад 65 років; різницю між фактичною й цільовою забезпеченістю населення лікарями), розрахованих на основі питомої ваги відповідних статей капіталовкладень у муніципальних інвестиційних бюджетах (електроенергетика, водопостачання та каналізація, житлове і дорожнє будівництво, дитячі установи та установи по обслуговуванню пенсіонерів, охорона здоров'я).

У формулі загального трансферту особливе значення надається факторам розвитку в країнах третього світу (у тому числі в нових індустріальних державах), які мають величезну територію, характеризуються значними міжрегіональними розходженнями та зіштовхуються зі складними етнічними проблемами. До таких держав слід віднести, насамперед, Індію, яка широко застосовує різні види загальних трансфертів для вирішення регіональних проблем. Так, трансферт, який субсидіює поточні витрати штатів і фінансовим джерелом якого служить особистий прибутковий податок (85% збору), розподіляється між ними за формулою, що враховує такі фактори: розрив у рівні доходу на душу населення порівняно з багатшими штатами (його частка в розрахунковій величині трансферту становить 45%); чисельність населення штату (22,5%); рівень відсталості (11,25%), який визначається за кількістю членів зареєстрованих каст та племен і чисельністю сільськогосподарських робітників; показник, обернений особистому доходу на душу населення (11,25%); внесок штату в загальний обсяг податкового збору за ряд років (10%) [4].

Фінансові потреби депресивних і відсталих регіонів можуть ураховуватися й шляхом безпосереднього виділення частини фонду, що вирівнює, на їх потреби. Щодо цього так само показовий досвід Індії. Поряд із загальними трансфертами, що субсидіюють поточні бюджетні витрати штатів, в Індії використовується-

ся й інвестиційний загальний трансферт, так звані “планові відрахування”. Десять відсотків його фонду резервується за “штатами особливої категорії” (у число яких входить політично нестабільний Пенджаб), інше розподіляється в таких пропорціях: 60% – за чисельністю населення; 10% – за показником збирання податків; 20% – за ступенем відсталості, яка визначається розривом у рівні доходу на душу населення щодо середнього по країні. Диференційований підхід застосовується й при наданні фінансових коштів. Допомога найбільшій штатам на 90% здійснюється у вигляді субсидій та на 10% – у вигляді позик, тоді як для інших штатів субсидії та позики розподіляються в пропорції 3:7.

У деяких країнах при вирішенні питань регіонального розвитку вплив справляється на формування окремих фондів загального трансферту “проблемних” територій (трансферт, який вирівнює соціально-економічний стан регіонів). Це характерно, насамперед, для Німеччини, яка має великий досвід використання таких трансфертів, які одержали назву “федеральні додаткові відрахування” [3]. Цей метод використовується у її нових Східних землях, які через їх специфіку не могли бути відразу включені в систему бюджетного горизонтального вирівнювання, що діє на іншій території країни. В 1990–1994 рр. вони одержували фінансову допомогу зі спеціально створеного фонду “Німецька єдність”. Її загальний обсяг за цей період склав 160,7 млрд марок, з них 49,6 млрд було виділено з бюджету федерації, 16,1 млрд – з бюджетів федеральних земель і 95 млрд – у вигляді державних позик на кредитному ринку [3]. Федеральний уряд і влада старих земель рівною мірою беруть участь у погашенні кредиту. При цьому платежі старих земель здійснюються у формі відмови на користь федерації від частини належної їм частки в зборі ПДВ. Засоби фонду розподілялися між Східними землями пропорційно чисельності населення та надходили в їхнє повне розпорядження.

IV. Висновки

Отже, узагальнюючи досвід різних з погляду економічного розвитку й державного устрою зарубіжних країн щодо підйому господарства “проблемних” територій, можна виділити ряд аспектів, важливих для формування української програми розвитку депресивних і відсталих регіонів:

1. Як показує світова практика, найбільший ефект досягається при комплексному використанні різних бюджетних механізмів.

2. В Україні, де фактично кожен регіон може розглядатися як депресивний або відсталий, особливо важливо знайти оптимальне сполучення загальнонаціональних та регіональних інтересів.

Створюючи систему бюджетної допомоги територіям на сучасному етапі розвитку країни, мабуть, слід виходити із пріоритетів

стабілізації та прискорення загальноекономічного зростання щодо вирівнювання між-регіональних розходжень. Це припускає більшу орієнтацію на бюджетну самостійність регіонів у розв’язанні їх внутрішніх соціально-економічних проблем.

3. Формуючи нові бюджетні механізми, важливо додержуватися принципів відкритості, “прозорості” відносин між центром й окремими територіями, обмежуючи використання індивідуально-договірних форм. У зв’язку із цим особливе значення має вдосконалювання нормативно-розрахункових бюджетних методів.

4. Загальний трансферт (який вирівнює соціально-економічний стан регіонів) може стати корисним механізмом підтримки депресивних і відсталих регіонів. Для цього розрахункові формули трансфертів, які використовуються для депресивних територій, мають точніше відбивати їх об’єктивні бюджетні можливості й потреби. Може бути корисний також світовий досвід формування окремого фонду загального трансферту для “проблемних” територій.

5. Українська практика використання цільових (спеціальних) трансфертів вимагає проведення кардинальної реформи. Необхідно створити якісно нову систему адресних трансфертів, що матиме міцну правову основу та механізми контролю, замість діючої непрозорої та неефективної системи взаємних розрахунків і бюджетних дотацій. Може знайти застосування такий бюджетний метод підтримки відсталих регіонів, як фонд спеціальних інвестиційних трансфертів, сформований за рахунок засобів держави та економічно сильних регіонів. Це підвищило б зацікавленість регіонів-донорів у контролі за витратами фінансових ресурсів, виділених у вигляді допомоги з бюджету, і відповідальність тих територій, які одержують ці кошти.

Література

1. Игнатов В.Г. Регионоведение и управление / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – М. : Тесса, 2000. – 416 с.
2. Коломійчук В.С. Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону / В.С. Коломійчук, Л.Т. Шевчук, С.Л. Шульц. – Тернопіль, 2002. – С. 71–72.
3. Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – изд. стереотип. – М. : Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.
4. Лексин В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 2001. – № 9. – С. 41–47.
5. Трансформація структури господарства України. Регіональний аспект / [за ред.

УДК 352.9:323.2

**ФОРМИ РОБОТИ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ****Ільяшенко В.А.**доктор наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет**Annotation**

The author conducts the forms and methods of standings committees activity, criteria of classification of organs of local self-government standings committees work in the article.

Анотація

Досліджено форми та методи діяльності постійних комісій, критерії класифікації роботи постійних комісій органів місцевого самоврядування.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, постійна комісія, муніципальне управління, територіальна громада, муніципальна робота.

I. Вступ

Актуальність дослідження форм роботи постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування зумовлюється відсутністю чітких наукових підходів щодо розуміння цього питання. Проте з подальшим зміцненням основ місцевого самоврядування і збільшенням обсягу організаційної та іншої роботи зростає роль та значення постійних комісій рад як органів муніципального управління. Загальна направленість діяльності постійних комісій значною мірою визначається тими пріоритетними завданнями та цілями, які стоять як перед представницьким органом, так і перед постійними комісіями зокрема.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити форми роботи постійних комісій органів місцевого самоврядування.

III. Результати

Вирішення проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування знайшло відображення в працях зарубіжних та вітчизняних дослідників. Розробленням загальних засад демократичного устрою суспільства займаються В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Б. Гурне, Н. Нижник, Г. Одінцова, В. Цветков та ін. Більш детально питання функціонування та розвитку місцевого самоврядування розглядаються в працях В. Бабаєва, М. Баймуратова, Р. Драго, В. Кампо, В. Куйбіди, О. Лазор, О. Лазора, В. Погорілка та ін. Організаційні та правові аспекти діяльності самоврядних структур досліджують О. Батанов, Ю. Битяк, П. Біленчук, В. Борденюк,

А. Заєць, О. Карлов, А. Коваленко, В. Кравченко, А. Крусян, Ю. Куц, О. Лебединська, Н. Миронова, М. Підмогильний, М. Пітчик, А. Тамм, В. Тацій, О. Фрицький та ін.

Стратегічні можливості розвитку органів місцевого самоврядування розглядаються в працях В. Вакуленка, В. Пономаренка, Ю. Шарова; а фінансові аспекти їх діяльності – у дослідженнях В. Амитана, А. Гошка, А. Дуленка, О. Лукьянченка, В. Мамонової, В. Павлової, В. Райцина, В. Рибак, Н. Чумаченка та ін.; перетворення адміністративно-територіального устрою країн узагальнюються Ж. Зіллером, В. Князевим, П. Павленчиком, Ю. Проданом, М. Пухтинським, С. Рябовим та ін.

Діяльність постійних комісій здійснюється на основі норм Конституції, законів України та інших нормативно-правових і підзаконних актів. Відповідно до ст. 19 Конституції України, органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відтак, діяльність постійних комісій в обов'язковому порядку повинна здійснюватись на правовій основі.

Постійні комісії, в межах наданих їм законодавством повноважень, здійснюють певні види діяльності. Водночас зауважимо, що комісії рад повинні мати об'єктивні можливості, не порушуючи норм права, самостійно реалізовувати надані їм повноваження за допомогою певних форм і методів роботи. Таке твердження має сенс, оскільки на думку філософів для "діяльності характерний вибір можливостей" [11, с. 163]. Така діяльність комісій має власне змістовне навантаження і знаходить свій прояв у відповідних формах.

Звернення до системи знань філософської науки дає можливість більш чітко зрозуміти та усвідомити поняття "форма". "Форма – це спосіб організації змісту, його вираження й існування" [10, с. 375]. Розуміючи під категорією "змісту" відповідну систему зв'язків і відносин між елементами, яка поєднує їх у цілісність, із властивими їм особливостями та якісною виокремленістю, ми маємо на увазі, що у філософії "зміст" і "фо-

рма" є невіддільними і взаємозумовлювальними категоріями діяльності.

Процес діяльності включає мету, засіб та форму, а зміст діяльності визначає форми її здійснення. Так, на думку професора В.Ф. Погорілка, діяльність місцевих органів протікає в певних формах, які безпосередньо пов'язані зі змістом повноважень цих органів [7, с. 188]. Відтак, зміст власних повноважень постійних комісій опосередковує спектр застосування можливих форм і методів роботи. Водночас діяльність муніципального органу розуміється як організуючий фактор досягнення мети, результату й здійснення самої роботи.

На переконання В.Б. Авер'янова, змістовне навантаження форм діяльності – це процедурні форми; форми зовнішнього прояву (прийняття нормативно-правових актів, організаційні та юридично значущі дії); морально-етичні прояви діяльності та форми її правової регламентації [1, с. 9]. Під формою діяльності органів, на думку В.М. Горшенева, "слід розуміти сукупність однорідних дій і зумовлюваних цими діями певних соціальних наслідків" [2, с. 119–120].

Враховуючи тенденції подальшого зміцнення інституту місцевого самоврядування та його органів, їх безпосередню участь в управлінні відповідними територіями, стає очевидним той факт, що органи місцевого самоврядування становлять один із різновидів управлінської діяльності. Така діяльність муніципальних органів, спрямована на вирішення питань в різних сферах суспільного життя в інтересах територіальних громад, є нічим іншим як муніципальним управлінням. Органи місцевого самоврядування не є виконавцями в загальному розумінні цього слова, оскільки вони здійснюють управління відповідними територіями, реалізуючи при цьому надані їм повноваження та об'єктивні можливості.

Постійні комісії зобов'язані здійснювати свої функції та повноваження на практиці не в довільній формі, а використовуючи відповідний апробований механізм. Наявність останнього не можна сприймати як незмінну чи непорушну статичку, оскільки зміна зовнішніх факторів опосередковує вдосконалення механізму практичної реалізації повноважень органу.

Проте вибір форми, в рамках якої постійні комісії здійснюють ту чи іншу роботу, є далеко не простим процесом. Обрання будь-якого способу зовнішнього виявлення змісту виконуваної роботи визначається конкретними об'єктивними чинниками та суб'єктивними міркуваннями. Крім того, комісії, застосовуючи обрану форму при виконанні певної роботи, виходять із наданої їм чинним законодавством компетенції, реальних організаційно-правових та матеріальних

можливостей, а також бажання отримати прогнозований результат. Творчий та професійний підхід до вирішення цієї справи не обмежується лише вибором наявних форм роботи, а реалізовується шляхом їх ефективного поєднання, за необхідності застосовуються нові форми роботи чи відновлюються втрачені.

Такий напрям вирішення справи додає оптимізму щодо подальшого утвердження інституту місцевого самоврядування та реальної можливості реалізації потенціалу постійних комісій представницьких органів повною мірою, у поєднанні з функціональною діяльністю інших органів місцевого самоврядування.

Останнім часом у спеціальній літературі з'явився цілий ряд якісно нових тверджень, сформульованих з урахуванням побудови інноваційної системи місцевого самоврядування щодо визначення основних характеристик діяльності муніципальних органів. "Діяльність органів місцевого самоврядування, – як стверджує В.С. Куйбіда, – є складним структурованим поняттям, яке об'єднує цільову і предметну орієнтацію, а також способи, форми і методи здійснення. Діяльність органів місцевого самоврядування зумовлюється потребами об'єкта (територіальної громади, соціальної групи) і здійснюється шляхом використання вироблених практикою людства відповідних об'єктивних форм і методів" [4, с. 13]. Водночас зауважимо, що діяльність муніципальних органів залежить не лише від їх цілей, інтересів та волі, а й від матеріальних ресурсів та об'єктивних можливостей самих органів.

Форми і методи діяльності постійних комісій у загальному спрямуванні є похідними від форм і методів діяльності представницьких органів. У юридичній літературі під формами діяльності представницьких органів місцевого самоврядування "розуміються основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок дії рад, їх органів, посадових осіб та депутатів, за допомогою яких реалізується компетенція рад та їх органів" [7, с. 189].

На думку Ю.В. Тодорського, форми роботи постійних комісій – це частина їхньої загальної роботи з конкретно визначеним завданням, виконання якого є однією з умов здійснення цим органом покладених на нього обов'язків. Реалізація всіх конкретних завдань у своїй сукупності дає змогу цьому органу виконувати свої обов'язки [9, с. 129]. Така думка має право на існування, оскільки вона виражає деякі аспекти тлумачення цього поняття.

Ми переконані, що діяльність постійних комісій, спрямована на реалізацію їх функцій та повноважень, в обов'язковому порядку

має відповідати таким вимогам: по-перше, не виходити за межі їх компетенції; по-друге, мати імперативний характер; по-третє, відповідати інтересам територіальних громад.

Постійні комісії здійснюють свою роботу виключно за допомогою відповідних форм, вибір яких опосередковується вищезазначеними критеріями.

Не претендуючи на довершену досконалість формування визначення цього поняття, керуючись дотриманням критеріїв лабільності та сутнісного значення цього явища, вважаємо доречним застосування такого визначення.

Форми діяльності постійних комісій – це відповідні способи досягнення результатів у своїй діяльності, яка виражається в конкретних діях з метою реалізації властивих їм функцій і повноважень.

Практичне значення існування того чи іншого способу реалізації наданих їм функцій і повноважень не опосередковує конкретну спрямованість дій комісій, а виражається в наданні їм відповідних просторових меж, у яких комісії мають можливість творчого та інтелектуального вибору реалізації змісту своєї діяльності в тій формі, яка є найефективнішою, виходячи з територіальних інтересів.

Постійні комісії здійснюють свою роботу за допомогою різноманітних форм. Наявність таких форм актуалізує питання їх класифікації з метою виокремлення їх в однорідні групи. Основою здійснення такої класифікації можуть слугувати різні критерії, одиничного чи об'ємного характеру.

Аналіз спеціальної літератури показав, що формування правового поняття "форми роботи постійних комісій" і визначення критеріїв їх класифікації не було одночасним та безсуперечним явищем. Наприклад, Е.В. Спіріна та Ю.О. Стогов, досліджуючи проблему форм і методів роботи постійних комісій, узагалі не звертаються до питання класифікації форм роботи, обмежуючись їх переліком. Автори виділяють такі форми роботи комісій: а) розподіл доручень між членами постійних комісій; б) планування роботи постійних комісій; в) засідання комісій; г) контрольна діяльність комісій; д) їх організаційно-масова робота; е) звіти комісій [8, с. 88].

Відсутність класифікації вони намагаються компенсувати виокремленням головних, на їх думку, форм роботи. Детальну увагу автори звертають на такі форми роботи комісій: контрольну, підготовчу, організаційно-масову [8, с. 2]. Таке вирішення проблеми не відповідає рівню розвитку правової науки, а тому потребує подальшого дослідження.

На думку інших науковців, зокрема Г.А. Тютюника, постійні комісії – це органи "з властивими лише їм функціями, формами і методами роботи". Дослідник вважає, що "дія-

льність постійних комісій зводиться до двох головних напрямів: розроблення масштабних проблемних питань розвитку і підвищення рівня контрольної та організаторської роботи" [5; 6, с. 7], яка пов'язана з реалізацією рішень органів влади.

Дослідження форм роботи комісій повинні містити значно глибші теоретичні обґрунтування та надбання, які могли б дати не лише належну оцінку роботи цих органів, а й спрогнозувати їх подальшу визначеність.

У зв'язку з пошуком ефективних варіантів класифікації форм роботи комісій, заслуговує на увагу теорія класифікації діяльності органів місцевого самоврядування, запропонована О.Ф. Фрицьким. Діяльність (робота) постійних комісій, як органів місцевого самоврядування, можна класифікувати за такими критеріями:

1. Основні сфери діяльності (господарська, соціально-культурна, діяльність щодо побутового обслуговування населення та інше).
2. Об'єкти управління (підвідомчі підприємства, установи, організації).
3. Методи управління (безпосереднє керівництво, координація, здійснення контролю, координація, сприяння в роботі іншим органам).
4. Програми управління.
5. Види планів рад чи власних планів (перспективні, комплексні).
6. Форми діяльності (правові та організаційні) [12, с. 93].

Класифікацію досліджуваного нами питання потрібно проводити, орієнтуючись не на систему всіх можливих чи запропонованих критеріїв у цілому, а використовувати ті, які розкривають форми роботи комісій з огляду на їх "місію" у сфері муніципального управління.

Проведення класифікації форм роботи комісій за критерієм об'ємного характеру можливе, використовуючи такі ознаки: цільова орієнтація діяльності постійних комісій, яка зобов'язує інших суб'єктів муніципальних відносин діяти у відповідному напрямі; рівень регламентації тієї чи іншої форми роботи чинним законодавством; набутий досвід та практика такої діяльності; об'єктивні ознаки, які виражаються у відповідних закономірностях роботи комісій.

Водночас ми не повинні забувати, що проведення будь-якої класифікації є доволі умовним явищем, оскільки первинну роль тут відіграють не об'єктивні, а суб'єктивні фактори. Постійні комісії, вирішуючи одне й те саме питання, залежно від конкретної ситуації, можуть використовувати різні форми роботи. І це не буде суперечити нормам права за умови, якщо така діяльність не виходить за межі їх компетенції.

Проте вибір найбільш адекватного критерію класифікації роботи постійних комісій дасть змогу об'єктивно оцінити їх діяльність у системі органів місцевого самоврядування, їх реальні можливості в процесі управління відповідними територіями.

Практична реалізація функцій та повноважень комісій здійснюється шляхом відповідних форм, які є далеко не однотипними та однорідними. Така різноманітність форм не визначається лише галузевою чи функціональною спрямованістю діяльності комісій, а опосередковується значно серйознішими чинниками.

Аналіз профільного законодавства в частині регламентації форм роботи постійних комісій дає підстави стверджувати, що останні реалізують свої функції та повноваження за допомогою правових, організаційних та матеріально-технічних форм.

Держава, надаючи органам місцевого самоврядування право застосовувати зазначені форми роботи, водночас регламентує їх використання. Таке регламентування здійснюється, як правило, щодо різних форм роботи того чи іншого органу, проте ступінь її не однаковий. Ті форми роботи комісій, результатом яких є виникнення юридичних наслідків, регламентуються державою більшою мірою. До правових форм діяльності постійних комісій логічно віднести такі, а саме: нормотворчу, контрольно-правоохоронну та правозастосовчу.

Необхідність чіткої нормативної регламентації діяльності комісій з боку держави можна мотивувати, насамперед, важливістю збереження єдиного порядку законності та забезпечення існування єдиної правової системи в рамках національно-державного простору; тому цілком логічним є твердження, що однією з форм діяльності постійних комісій є правова діяльність.

Водночас зауважимо, що ті форми роботи комісій, які не викликають прямих юридичних наслідків, а отже, не підлягають детальному регламентуванню з боку держави, мають організаційний характер. Самостійність комісій у виборі тієї чи іншої форми діяльності опосередковується принципом доцільної ефективності, який впливає з юридичного значення – субсидіарності. Його сутнісне значення полягає в наділенні такими повноваженнями органів найнижчого рівня влади, які “наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно” [3, с. 644]. Дотримання цього принципу створює об'єктивні можливості реалізації творчого потенціалу постійних комісій, наближення членів територіальних громад до управління на місцях. Проте успішна реалізація такого принципу опосередковується відповідним матеріально-фінансовим, технічним та іншим забезпеченням.

Ті дії організаційного характеру, які здійснюються постійними комісіями в ході реалізації ними їх функцій та повноважень, можуть бути як закріплені в законі, так і вироблені практикою їх застосування. Водночас форми організаційної роботи комісій, що знайшли свою об'єктивізацію в законі, складають організаційно-правові форми їх діяльності. До таких форм належать: засідання постійних комісій як основна організаційно-правова форма їх діяльності, участь у пленарних засіданнях ради, підготовка звітів, доповідей чи співдоповідей.

Ті дії організаційного змісту постійних комісій, що вироблені практикою і не закріплені в нормах закону, не є менш важливими, оскільки в них виявляється досвід депутатів, здобутий на професійній основі, та вироблені життям способи вирішення конкретних питань. Організаційні форми роботи залежно від критерію, покладеного в їх основу, можна поділити на основні і додаткові (допоміжні), загальні і конкретні, такі, що здійснюються одноосібно чи колегіально. Наприклад, голова комісії координує роботу постійної комісії, здійснює особистий прийом виборців, налагоджує співпрацю комісії з іншими органами місцевого самоврядування тощо. В колегіальному порядку можливе здійснення підготовчих робіт, як-от: зібрання необхідного статистичного матеріалу, обов'язкова участь членів комісії в обговоренні тих чи інших питань.

Викремлюючи правові та організаційні форми роботи комісій, зазначимо, що вони однаковою мірою повинні здійснюватись у межах повноважень комісій, відповідати принципам їх діяльності, виражати інтереси територіальних громад, відповідати змісту і характеру питань, які потребують вирішення.

Поряд з вищезазначеними формами діяльності постійних комісій існує ще одна – матеріально-технічна. Така діяльність постійних комісій рад не є для них визначальною, проте її здійснення є необхідною умовою для забезпечення дієвого функціонування комісій у системі інших органів місцевого самоврядування. Діяльність матеріально-технічного змісту охоплює дії, пов'язані із належним веденням діловодства, підготовкою та розсиланням необхідного роздаткового матеріалу депутатам з метою ознайомлення їх з матеріалами, що будуть розглядатись на засіданні комісії, пленарних засіданнях ради тощо.

Постійні комісії здійснюють свою діяльність за допомогою відповідних методів. Останні формуються під впливом наданих комісіям чинним законодавством відповідних функцій та повноважень, а також набутого практичного досвіду. Нормативне закріплення повноважень, функцій і методів роботи постійних комісій забезпечує змісто-

вну та цільову сторону діяльності зазначених органів.

Діяльність постійних комісій опосередковується відповідними цілями та завданнями, які пояснюють, навіщо здійснювати таку діяльність; функції визначають, "що робити"; повноваження – "в яких межах". Проте цей комплекс взаємопов'язаних категорій не буде мати належного практичного вираження та застосування до того часу, поки не буде відпрацьований механізм (як теоретичного, так і практичного характеру), а саме: "як" здійснювати цю діяльність.

Методи діяльності постійних комісій – це способи та засоби, що застосовуються в межах відповідних форм з метою реалізації їх повноважень.

Постійні комісії, здійснюючи той чи інший вид муніципальної роботи, використовують різні методи діяльності, які можна поділити на правові та організаційні.

Правовий метод – це способи здійснення постійними комісіями правових форм діяльності. Так, підбір правових методів, які застосовуються постійними комісіями, визначається цілим рядом об'єктивних чинників: наявністю відповідних повноважень, правовим статусом комісій, можливістю вживати заходи відповідного правового впливу на об'єкт управління, межі та наслідки таких заходів тощо. До таких методів належать: метод прийняття рекомендацій і висновків, метод підготовки проектів програм чи відповідних рішень та інші.

Організаційні методи, на відміну від правових, є засобами досягнення відповідної мети в рамках організаційної діяльності постійних комісій. Ті організаційні методи, що знайшли своє закріплення в законодавчих актах, становлять зміст організаційно-правових методів. Це метод організації контролю за реалізацією рекомендацій та висновків комісій рад, метод створення робочих груп, підсекцій з метою виконання відповідної роботи.

Звичайно, що постійні комісії в процесі здійснення своєї діяльності використовують різні організаційні методи, проте у своїй сукупності вони становлять цілісну систему організаційних методів. Це методи налагодження співпраці та взаємозв'язку з іншими комісіями рад, а також підприємствами, установами, організаціями, що знаходяться на території самоврядної одиниці; метод координування роботи комісії; метод узагальнення результатів перевірок та інші.

З подальшим зміцненням основ місцевого самоврядування спостерігається ускладнення форм муніципальної діяльності, виникає необхідність застосування нових методів діяльності, які б підбирались з урахуванням новітніх технологій, комп'ютерних систем, з неодмінним освоєнням теоретичних

розробок у галузі наукової методології. До цих методів належать: метод формалізації (фіксування інформації у знаковій мові), метод аналогії (постійні комісії, здійснюючи свою управлінську діяльність, на основі подібності об'єктів управління, приймають аналогічні рішення), метод експерименту та аналізу (розв'язання проблеми відбувається за активної участі суб'єктів управління) тощо.

IV. Висновки

У результаті теоретичного та практичного дослідження форм роботи постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування були зроблені такі висновки:

- форми діяльності постійних комісій – це відповідні способи досягнення результатів їх діяльності;
- постійні комісії здійснюють свою діяльність за допомогою організаційних та правових форм роботи;
- організаційні форми роботи – це закріплені в нормах муніципального права, вироблені теорією та практикою види діяльності постійних комісій, що не створюють юридичних наслідків і спрямовані на реалізацію комісіями їх функцій та повноважень;
- дієвість організаційної форми діяльності постійних комісій значною мірою зумовлює потенційні можливості самих рад;
- удосконалення форм організаційної діяльності постійних комісій становить безперервний та послідовний процес "відшліфовування" наявних та вироблення суттєво нових способів здійснення комісіями ефективної діяльності;
- процедура засідання, будучи основною організаційно-правовою формою роботи постійних комісій, не достатньо регламентована муніципальним законодавством, оскільки періодичність скликання сесії не повинна визначати періодичність проведення засідань постійних комісій;
- доцільно утворити координаційний орган для здійснення керівництва та контролю комісій у міжсесійний період;
- система проведення закритих засідань постійних комісій є такою, що суперечить положенню ст. 140 Основного закону України;
- у чинному законодавстві відсутній нормативно врегульований механізм дій постійних комісій у результаті виявлення ними складу злочину, тому необхідно законодавчо врегулювати цей аспект.

Література

1. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержания деятельности и организационные структуры / В.Б. Аверьянов ; АН УССР, Институт государства и права ; отв. ред. В.В. Цветков. – К. : Наук. думка, 1990. – 148 с.

2. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.
3. Кравченко В.В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
4. Куйбіда В.С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... д-ра наук з державного управління : 25.00.04 / В.С. Куйбіда ; НАДУ при Президентові України. – К., 2003. – 36 с.
5. Максимов В.М. Постоянные комиссии действуют / В.М. Максимов. – Симферополь : Таврия, 1974. – 80 с.
6. Тютюнник Г.А. Постоянные комиссии Советов: формы и методы работы / Г.А. Тютюнник. – М. : Юрид. лит., 1979. – 94 с.
7. Муніципальне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. ; [за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького]. – стереотип. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
8. Спирина Э.В. Формы и методы работы постоянных комиссий местных Советов / Э.В. Спирина, Ю.А. Стогов. – М. : Юрид. лит-ра, 1973. – 88 с.
9. Тодорский Ю.В. Постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся / Ю.В. Тодорский. – М. : Госюриздат, 1955. – 188 с.
10. Філософія : навч. посіб. / [за заг. ред. Ю.В. Осічнюка]. – К. : Атіка, 2003. – 464 с.
11. Філософський енциклопедичний словник / [кол. авт.: Є.К. Бистрицький, М.О. Булатов, А.Т. Ішмуров, П.Ф. Йолон та ін. ; гол. ред. В.І. Шинкарук]. – К. : Абрис, 2002. – 743 с.
12. Фрицкий О.Ф. Местные Советы народных депутатов и управление / О.Ф. Фрицкий. – К. : Вища школа, 1977. – 160 с.

УДК 351.82

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ РОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ ТА ДОХОДІВ МІЖ БЮДЖЕТАМИ РІЗНОГО РІВНЯ

Цимбаленко Я.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author examines the system of charges and profits division between state and the local budgets of Ukraine, improvement of volume calculation of charges on financing of obligatory own plenary powers of local self-government organs, expedience of community charge on property introduction in Ukraine In the article.

Анотація

Досліджено систему розподілу видатків і доходів між державним та місцевими бюджетами України, вдосконалено розрахунок обсягу видатків на фінансування обов'язкових власних повноважень органів місцевого самоврядування, доведено доцільність запровадження місцевого податку на майно в Україні.

Ключові слова

Державне регулювання, міжбюджетні відносини, Державний бюджет, місцевий бюджет, бюджетне регулювання, дохідна база, видатки.

I. Вступ

Ключовими проблемами, які потребують вирішення в ході реформи міжбюджетних відносин в Україні, є чітке визначення функцій, сфер відповідальності центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання суспільних послуг, зміцнення власної

дохідної бази місцевого самоврядування й основ самостійності бюджетів усіх рівнів, встановлення прозорих і формалізованих процедур надання бюджетних трансфертів, які створювали б передумови для взаємної відповідальності органів публічної влади різних рівнів, ефективного використання ними фінансових ресурсів, підвищення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної дохідної бази тощо.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити державне регулювання системи розподілу видатків та доходів між бюджетами різного рівня.

III. Результати

На сучасному етапі в Україні міжбюджетні відносини стали предметом дослідження у працях В. Андрущенка, Й. Бескида, С. Буковинського, О. Василика, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, А. Монаєнка, В. Опаріна, Д. Полозенка, С. Слухая, В. Федосова, М. Чумаченка, С. Юрія; в Росії ці питання розглядаються в працях О. Бежаєва, О. Богачової, А. Ігудіна, А. Колесова, Г. Крилова, В. Лексина, Ю. Любимцева, І. Подпоріної, В. Христенка, А. Швецова.

Практика реалізації місцевих бюджетів свідчить про недотримання норм Бюджетного кодексу щодо заборони фінансування

бюджетних установ з бюджетів кількох рівнів. З місцевих бюджетів продовжується фінансування видатків на правоохоронні органи, органи державного управління.

Незважаючи на спроби впорядкувати рух фінансових ресурсів у бюджетній системі шляхом ухвалення Бюджетного кодексу, їх обсяги залишаються значними. Практика свідчить, що, з одного боку, – кошти з місцевого бюджету вилучаються у державний, а з іншого – цьому ж місцевому бюджету надаються кошти з державного на виконання делегованих повноважень.

Великою проблемою на місцевому рівні є невідповідність натуральних нормативів видатків на соціально-культурну сферу, які доводяться галузевими міністерствами, зокрема Міністерствами освіти, охорони здоров'я, культури, та інших фінансових нормативів, які доводяться Міністерством фінансів України.

Крім зазначених проблем, ряд питань не знайшов вирішення в Бюджетному кодексі України.

Це такі важливі проблеми, як переведення місцевих бюджетів на засади самофінансування, приведення видатків місцевих бюджетів у відповідність до функціональних обов'язків місцевих органів влади різних рівнів, запровадження механізмів контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, про що вже наголошувалося [1, с. 10].

Видатки місцевих бюджетів, визначені в Бюджетному кодексі України, не відповідають повноваженням органів місцевого самоврядування, визначеним відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також повноваженням місцевих органів виконавчої влади, визначеним відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”.

Розглянемо проблему на прикладі повноважень органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади і видатків відповідних бюджетів у сфері освіти. Статтею 91 Бюджетного кодексу України передбачено, що з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань здійснюються видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на позашкільну освіту, а відповідно до ст. 88 – видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів на дошкільну освіту та загальну середню освіту (школи – дитячі садки). Водночас ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено повноваження щодо забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти, а до делегованих – забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти.

Відповідно до ст. 22 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, до повноважень районних і обласних місцевих державних адміністрацій віднесені питання щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти. Бюджетним кодексом з районних бюджетів, окрім загальної середньої освіти, передбачено фінансування закладів освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги і реабілітації: загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків, дитячих будинків сімейного типу та ін. З обласних бюджетів, відповідно до Бюджетного кодексу, передбачено видатки на загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги і реабілітації, на вищу, післядипломну освіту.

Аналогічна невідповідність повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади та видатків відповідних місцевих бюджетів і в інших сферах.

Невідповідність повноважень, функцій і сфер відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування видаткам і доходам державного та відповідних місцевих бюджетів породжує ряд серйозних проблем.

Після реформування адміністративно-територіального устрою та ухвалення законодавства про повноваження кожного рівня влади необхідно знову переглядати чинну систему розподілу видатків і доходів між рівнями бюджетної системи.

Крім цього, на наш погляд, потребує суттєвого доопрацювання порядок визначення обсягу видатків адміністративно-територіальних одиниць, що враховуються при обрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. Таке нововведення, як “фінансовий норматив бюджетної забезпеченості”, який визначається як гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, є необґрунтованим. Для його визначення в Бюджетному кодексі використана, по суті, стара схема розподілу фінансових ресурсів між місцевими бюджетами. Цей показник немає нічого спільного з державними соціальними стандартами послуг.

В основі розрахунку обсягу видатків фактично залишився метод прямого розрахунку вартості соціальних послуг, що надаються органами влади відповідних адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням фактично наявних мережі, штатів, контингенту закладів соціально-культурної сфери.

Натуральні нормативи видатків на утримання об'єктів соціально-культурної сфери, які використовуються для визначення необхідної суми видатків з того чи іншого рівня місцевих бюджетів, не враховують багатьох факторів, які впливають на вартість надання послуг у різних регіонах країни.

Крім того, при визначенні обсягу видатків місцевих бюджетів передбачено такі інструменти, як нерозподілені видатки, а також коригувальні коефіцієнти, методика розрахунку яких невідома і розміри яких, наприклад, на 2002 р. для міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення коливаються від 0,64 до 1,5.

Зазначений порядок обчислення видатків місцевих бюджетів зберігає старий суб'єктивний підхід.

Існуюча практика свідчить, що управління сукупними видатками в Україні й до цього часу залишається прерогативою центральних органів виконавчої влади. Реально децентралізація видатків може бути здійснена тільки тоді, коли органи місцевого самоврядування зможуть не тільки виконувати рішення центральних органів влади, а й матимуть можливість самостійно приймати рішення щодо видатків на фінансування власних повноважень.

Ще однією проблемою, без розв'язання якої неможливо розмежувати видатки між рівнями бюджетної системи, є затвердження в Україні нової бюджетної класифікації, яка передбачала б класифікацію видатків і доходів бюджетів також за адміністративною ознакою. Сучасна бюджетна класифікація визначає типи видатків для всіх рівнів бюджетів разом і не дає можливості класифікувати їх за рівнями бюджетної системи.

Доходи мають бути розподілені відповідно до функціональних обов'язків кожного рівня влади та видатків, що здійснюються з бюджету того чи іншого рівня. Кількісні пропорції розподілу доходів між рівнями бюджетної системи визначаються повноваженнями та завданнями, що покладаються законом на органи місцевого самоврядування чи органи виконавчої влади. З метою ефективного виконання власних повноважень кожен рівень влади повинен мати достатні власні та закріплені на довготривалу перспективу джерела надходжень.

В Україні власну й закріплену дохідні бази повинні мати Державний бюджет України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети, міські бюджети міст Києва та Севастополя, районні бюджети, бюджети територіальних громад.

Гострою є проблема формування власної дохідної бази органів місцевого самоврядування всіх рівнів, проте після ухвалення Бюджетного кодексу в критичному стані опинилися міські ради міст районного зна-

чення, сільські та селищні ради. Це стало наслідком реформування системи трансфертів, у результаті чого порядок розподілу трансфертів на районному рівні залишився практично не врегульованим.

Структура доходів місцевих бюджетів, яка склалася на сьогодні, не є стабільною та не дає можливості органам місцевого самоврядування повною мірою розпоряджатися доходами місцевих бюджетів. В Україні власними надходженнями, у встановленні яких та визначенні їх ставок органи місцевого самоврядування мають самостійність, є місцеві податки і збори, надходження від яких є незначними. В ухваленому Бюджетному кодексі до власних доходів місцевих бюджетів віднесено також частину плати за землю, податок з власників транспортних засобів, податок на промисел та ряд інших податкових і неподаткових надходжень. Але це не дало можливості забезпечити місцеві органи влади достатнім рівнем фінансових ресурсів.

На нашу думку, запровадження алгоритмів і формул для визначення обсягів трансфертів не може бути самоціллю реформи міжбюджетних відносин. У результаті реформування міжбюджетних відносин в Україні має істотно зміцнитись власна дохідна база місцевих органів влади, якомога більша частина місцевих бюджетів має бути переведена на засади самофінансування, а також мають скоротитися обсяги зустрічного руху фінансових ресурсів усередині бюджетної системи. Такого ефекту не було досягнуто після ухвалення Бюджетного кодексу України.

Ми пропонуємо вдосконалити систему розподілу видатків та доходів між Державним і місцевими бюджетами України.

Перш за все, видатки та доходи державного і місцевих бюджетів мають бути приведені у відповідність до функціональних обов'язків центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Що стосується вдосконалення розрахунку обсягу видатків на фінансування обов'язкових власних повноважень органів місцевого самоврядування, то в Україні обсяг видатків місцевих бюджетів має визначатись на основі розглянутих соціальних стандартів. Перехід на систему стандартів доцільно здійснювати поступово та поетапно, оскільки перехід на запровадження вартісних стандартів може призвести до розбалансування наявної системи фінансування об'єктів соціально-культурної сфери. На першому етапі доцільно запровадити вартісні стандарти соціальних послуг в освіті, охороні здоров'я, передбачивши з цієї метою перехідний період від сучасної практики фінансування цих галузей. На цьому ж етапі можуть бути запроваджені стандарти, розраховані на основі методу нормативного калькулювання робіт чи послуг у сфері охорони гро-

мадського порядку, будівництва та утримання доріг, водопостачання, санітарного очищення води, забезпечення послугами автотранспорту. Але для запровадження такого методу фінансування мають бути розроблені кількісні параметри державних соціальних стандартів, що передбачені Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" [4].

Вдосконалення розподілу доходів між державним і місцевими бюджетами в Україні має здійснюватись у напрямі збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування.

Крім місцевих податків і зборів, визначених у Бюджетному кодексі України, доцільно запровадити місцевий податок на нерухоме майно фізичних осіб і податок на майно юридичних осіб, які б мали право запроваджувати органи місцевого самоврядування та встановлювати їх ставки в межах, визначених законами України.

З метою впровадження місцевого податку на майно в Україні необхідно врахувати такі аспекти.

Податок на майно ґрунтується на праві власності на рухоме й нерухоме майно. Основою для визначення бази оподаткування має бути оціночна вартість майна. З метою оцінювання майна має бути створений інститут експертів у складі виконавчих органів влади. Від сплати податку на майно мають бути звільнені органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також заклади соціально-культурної сфери, культурні споруди, заклади виключно громадського користування.

При запровадженні податку на майно фізичних осіб слід врахувати, що податок належить від стану власності й має сплачуватись у грошовій формі, тому при визначенні ставки податку має враховуватись поточний грошовий доход сім'ї, а також доцільним є встановлення пільг по податку на майно для пенсіонерів, малозабезпечених сімей, соціально незахищених та малозабезпечених категорій населення [3].

Власними доходами районних і обласних бюджетів можуть стати фіксовані частки від прибуткового податку з громадян та від податку на прибуток підприємств. Фіксовану частку від цих податків доцільно визнати місцевими регіональними податками. До доходів районних і обласних бюджетів також має бути віднесено податок на прибуток підприємств, що знаходяться у спільній власності територіальних громад.

Удосконалення в Україні потребує і система загальнодержавних податків, що розподіляються між державним і місцевими бюджетами. Враховуючи принципи функціонування пайових податків у зарубіжних країнах, основними напрямками вдосконалення

системи пайових податків та їх розподілу в Україні можуть бути такі.

На початковому етапі необхідно на довготривалу перспективу визначити набір пайових податків і нормативів їх розподілу. Нормативи розподілу цих податків мають бути однаковими для всіх адміністративно-територіальних одиниць одного рівня.

Пайовим доцільно визначити податок на доходи підприємств, а також прибутковий податок з громадян, закріпивши нормативи їх розподілу між державним і місцевими бюджетами на довготривалу перспективу, без права їх перегляду у щорічних законах про Державний бюджет України. Нормативи розподілу пайових податків на перспективу слід визначати, використовуючи формулу, яка враховувала б відмінності у податковому потенціалі та потребах у видатках різних адміністративно-територіальних одиниць одного рівня.

На подальшу перспективу частку пайових податків у доходах місцевих бюджетів доцільно скоротити до мінімуму, замінивши їх закріпленими на довготривалий період податками й зборами.

Крім вищезазначених доходів місцевих бюджетів, в Україні необхідно підвищувати значення надходжень у місцеві бюджети від плати за послуги, а також від місцевих позик, які мають використовуватись на інвестиційні цілі.

З метою ефективного розподілу видатків та доходів між державним та місцевими бюджетами в Україні має бути запроваджена нова бюджетна класифікація, яка б відповідала міжнародним стандартам та підвищувала прозорість бюджетних даних. До нової бюджетної класифікації доцільно включити таке поняття, як "сектор органів державного управління", який включає органи державної влади, регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування [2]. Нова бюджетна класифікація має визначати видатки та доходи для кожного рівня влади. Вона має містити детальний перелік видаткових повноважень, які покладаються на центральні органи виконавчої влади, регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування, а також джерела формування доходів кожного рівня влади.

Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок, що вдосконалення системи розподілу видатків і доходів між державним та місцевими бюджетами України має здійснюватись у напрямках приведення їх видатків у відповідність з функціональними обов'язками кожного рівня влади, визначення обсягу видатків місцевих бюджетів на основі мінімальних соціальних стандартів послуг у вартісному виразі, визначення обсягу фінансування повноважень, делегованих органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування на основі розрахунку орієн-

товних фактичних витрат на здійснення делегованих повноважень.

Порядок розподілу доходів між державним і місцевими бюджетами України має вдосконалюватись у напрямі збільшення власних доходів місцевих бюджетів шляхом запровадження місцевих податків на нерухоме майно фізичних та юридичних осіб, податку на землю і податку з власників транспортних засобів, створення власної дохідної бази обласних і районних бюджетів шляхом закріплення за ними фіксованої частки від податків на доходи фізичних осіб та на прибуток підприємств, визначення пайовими податками податок на доходи підприємств та прибутковий податок з громадян.

IV. Висновки

Передумовами подальшого успішного реформування міжбюджетних відносин має бути адміністративна реформа та реформа адміністративно-територіального устрою, створення самодостатньої територіальної громади.

Враховуючи світовий досвід, подальше реформування міжбюджетних відносин мають здійснюватись у напрямі формування такої моделі міжбюджетних відносин, яка дала б змогу оптимально розмежувати функції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, оптимально розподілити між ними фінансові ресурси, а також сприяла б зміцненню основ місцевого самоврядування, розвитку всіх регіонів України.

Реформування міжбюджетних відносин має здійснюватись у напрямі підвищення самостійності місцевих органів влади щодо формування їх бюджетів, зацікавленості у нарощуванні власної дохідної бази, запровадження нових процедур контролю за фінансовою діяльністю місцевого самоврядування, поглиблення міжсекторної співпраці щодо надання послуг.

Література

1. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001) / В.І. Кравченко ; Інститут управління і самоврядування. – К. : Academia, 2001. – 458 с.
2. Монаєнко А.О. Роль органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у формуванні міжбюджетних відносин в Україні / О.А. Монаєнко // Держава та регіони. Серія державне управління. – 2008. – № 4. – С. 158–161.
3. Мошенець О. Регіональна економіка і міжбюджетні відносини / О. Мошенець // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 185–189.
4. Слухай С.В. Місцеві бюджети України: деякі проблемні аспекти / С.В. Слухай // Аспекти самоврядування. Часопис україно-американський програми "Партнерство громад". – 1999. – № 2. – С. 2–7.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 346.7

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ БУДІВЕЛЬНИХ ПОСЛУГ

Покарась П.С.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article the legal regulation as a mechanism of state regulation of building services is considered. A definition of the concept "building" in the legal field is suggested for the revelation of the legal regulation essence. The regulation of building services by means of the establishment of some limits in regard to the subjects which give such services and necessity of getting permits and licences for their realization is considered.

Анотація

У якості механізму державного регулювання будівельних послуг розглянуто правове регулювання. Для визначення сутності правового регулювання дано визначення поняття "будівництво" в правовому полі. Проаналізовано регулювання будівельних послуг шляхом встановлення певних обмежень відносно суб'єктів, що надають такі послуги, та необхідності отримання дозволів і ліцензій на їх виконання.

Ключові слова

Правове регулювання, ліцензування, будівництво, містобудування, дозвіл, будівельні норми.

I. Вступ

Практично в кожного керівника підприємства, установи, організації виникає потреба в збільшенні кількості об'єктів нерухомості для розширення своєї діяльності: будівництво складських приміщень для зберігання продукції у завода-виробника або у підприємства, яке займається торговельною діяльністю; будівництво магазинів для розширення торговельної мережі; реконструкція, модернізація, капітальний ремонт вище перерахованих об'єктів. Потреба в будівництві виникає і у громадян для покращання умов життя та розширення житлових площ.

Але процес будівництва потребує дотримання законодавства на всіх стадіях його здійснення, що досягається встановленням певних правових норм, обов'язкових для виконання всім суб'єктам (фізичним особам-забудовникам та юридичним осо-

бам, як тим, що здійснюють процес будівництва власними силами для задоволення своїх потреб, так і тим, для яких будівництво є основним видом діяльності відповідно до статуту).

Правові норми – механізм правового регулювання, що є одним з видів державного регулювання.

II Постановка завдання

Мета статті – здійснити аналіз правового регулювання як одного з механізмів державного регулювання у сфері будівельних послуг.

III. Результати

Правове регулювання є різновидом соціального регулювання, за допомогою якого відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, що має імперативний характер, через встановлені державою міри можливої та належної поведінки.

Правове регулювання має конкретний характер, оскільки завжди пов'язане з реальними відносинами, спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права та здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність (воно гарантує доведення норм права до їх виконання).

Правове регулювання реалізується через механізми – систему правових засобів і форм (норми права, правовідносини, акти реалізації та застосування норм права та ін.).

Правове регулювання являє собою державно-владний вплив на суспільні відносини за допомогою правових засобів з метою їхнього впорядкування, утвердження, охорони й розвитку. Під правовим регулюванням розуміється сукупність різноманітних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюється з метою підкорити цю поведінку встановленому в суспільстві правопорядку. За його допомогою досягаються встановлення й організація процесу реалізації прав та юридичних обов'язків різними суб'єктами суспільних відносин [2].

Основними елементами системи правового регулювання є правові норми, тобто

Держава та регіони

загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які походять від держави і нею охороняються.

Для визначення сутності правового регулювання будівельних послуг необхідно, перш за все, визначити, що таке будівництво в правовому полі, з економічного погляду та з позицій законодавства.

Чинне законодавство не дає однозначного трактування поняттю будівництва. Господарський кодекс України розглядає будівництво як діяльність суб'єктів господарювання щодо забудови території та створення нових об'єктів виробничого та іншого призначення, їх реконструкції, реставрації, капітального ремонту, впорядкування, розширення та технічного переобладнання підприємств [1].

Під об'єктами виробничого призначення слід розуміти будівлі, спорудження, які належать підприємствам, організаціям, установам, органам місцевого самоврядування як на основі права власності, так і оперативного управління, оренди та призначені для виробництва (виготовлення) продукції, використовуваної для подальшої її реалізації або для створення інших об'єктів з її використанням. Як правило, до таких об'єктів належать цехи.

Під технічним переоснащенням підприємств слід розуміти зміну устаткування, використовуваного для виробництва продукції,

шляхом впровадження нових технологій, зміни процесу виробництва, повної або часткової заміни основних засобів (верстатів, машин і механізмів), які беруть участь у виробничому процесі.

Так, ст. 4 Закону України "Про архітектурну діяльність" розглядає будівництво як складову архітектурної діяльності, що містить у собі перелік певних процедур, пов'язаних з підготовкою вихідних даних на проектування, здійсненням передпроектних робіт, пошуком архітектурного рішення, розробленням та узгодженням проекту, виконанням робочої документації для будівництва, власне будівництво, що може включати як створення нових споруд, так і реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт об'єкта будівництва та введення його в експлуатацію [5].

Статті 22, 23 Закону України "Про планування і забудову територій" з поняттям будівництва ототожнюють взаємозв'язок усіх об'єктів, що розташовані поруч, тобто при здійсненні будівельної діяльності необхідно суворо дотримуватися встановлених правил забудови територій, які затверджуються відповідними органами [7]. Цими правилами передбачено, що для кожної окремої зони встановлюються єдині умови й обмеження забудови земельних ділянок (див. рис.)



Рис. Умови обмеження забудови земельних ділянок, передбачені законодавством

Планування та забудова території мають велике значення, оскільки передбачають:

- обґрунтування майбутніх потреб суспільства;

- визначення переважних напрямів використання території;
- урахування державних, громадських і приватних інтересів під час планування, забудови та іншого використання території;

- забезпечення раціонального розселення громадян та недопустимість незаселених пунктів або дуже великої концентрації населення в одній місцевості;
- визначення подальших напрямів розвитку населених пунктів з прогнозуванням інфраструктури району;
- раціональне використання земель тільки за цільовим призначенням, що допоможе не завдати шкоди навколишньому середовищу та родючості земель;
- виділення земель, призначених для будівництва промислових підприємств, які можуть завдати шкоди життю та здоров'ю людей і навколишньому середовищу, та планування будівництва очисних споруд на цих підприємствах;
- визначення територій, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну, історико-культурну цінність, встановлення передбачених законодавством обмежень щодо їх забудови та використання, оскільки це може зашкодити культурній та історичній спадщині суспільства;
- охорона довкілля та раціональне використання природних ресурсів.

Спеціального узгодження з правилами забудови територій потребує не тільки будівництво нових споруд, а й знищення старих, бо це може суттєво вплинути на зовнішній вигляд території міста. Адже для кожної окремої зони згідно з державними будівельними нормами встановлюються єдині умови та обмеження забудови й використання земельних ділянок.

Відповідно до законодавства, фізичні та юридичні особи мають право одержувати від органів виконавчої влади та місцевого самоврядування інформацію про правовий статус, допустимі види забудови та інше використання земельних ділянок, єдині умови та обмеження забудови окремої земельної ділянки. Згідно з отриманою інформацією, фізичні та юридичні особи мають право виконувати передпроектні роботи (ескізи, пошукові, концептуальні).

Статті 22 та 23 цього Закону визначають, що будівництво передбачає створення не тільки конкретного одиничного об'єкта, а і його прив'язаність до певної ділянки [7]. Неможливо не погодитися з вимогами законодавства, дійсно побудований об'єкт має бути не тільки естетично гарним, практичним і необхідним жителям відповідної місцевості, але крім цього він не повинен вплинути на зовнішній вигляд району, ділянки міста, селища, не повинен заподіяти шкоду пам'яткам історико-культурного призначення, що знаходяться під державною охороною. Новозбудований об'єкт має гармонізувати з архітектурою споруд, які знаходяться поруч, бути зручним в експлуатації (тобто створювати максимальний комфорт жите-

лям району), а саме: повинен передбачати наявність території перед будівельним об'єктом для відпочинку його мешканців, дитячих майданчиків, місця для паркування для автотранспорту, зелених зон; об'єкт не має заважати проїзду автотранспорту, створювати аварійні ситуації незручності.

Особливу увагу слід приділяти будівництву об'єкта, якщо поблизу знаходиться історична пам'ятка культури або мистецтва. Адже наявність такого об'єкта вже передбачає створення поруч з ним сучасних будинків і споруджень, але в гармонізаційному поєднанні з ним, незважаючи на різницю в періодах створення таких об'єктів будівництва, що можуть обчислюватися сторіччями. Облаштування прилеглої території дасть змогу візуально скоротити різницю у часі будівництва об'єктів різних епох, зокрема шляхом озеленення, здійсненого відповідно до традицій і стилю того часу, в якому створена історична пам'ятка культури – такий підхід дасть змогу здійснити забудову району (території) в одному стилі.

На нашу думку будівництво досить складний і багатоаспектний процес, який містить в собі безліч етапів, серед яких можна виділити такі:

1. Підготовка й створення проектної документації, подальше її узгодження в різних інстанціях.

2. Власне будівництво об'єкта й подальше введення його в експлуатацію.

3. Облаштування прилеглої території, що передбачає: створення зручної під'їзної дороги, зони озеленення, місця для відпочинку, стоянки для автотранспорту.

Закон України "Про основи містобудування" визначає такий термін, як містобудування, який можна вважати синонімом поняття будівництво, тільки у більш масштабному розумінні. Містобудування охоплює процеси прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову, проектування та будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні характеру традиційного середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури, а саме: створення та підтримання умов для повноцінного життєвого середовища громадян [6].

Можна погодитися з таким визначенням поняття будівництва через його розгляд у більш широкому розумінні як процес усього містобудування, і це підтверджує той факт, що будівництво не можна розглядати як процес створення одиничного об'єкта, а тільки як складний процес, який охоплює кілька етапів.

Крім того, відповідно до ст. 4 Закону України "Про архітектурну діяльність", будів-

ництво передбачає не тільки створення нового повноцінного об'єкта, а й модернізацію, реконструкцію, перебудову, капітальний ремонт уже існуючого [5]. Ми вважаємо, що всі ці дії також мають відповідати визначеним правилам забудови територій, особливо якщо це стосується реконструкції або реставрації об'єкта, що являє собою історичну цінність, оскільки будь-яка, навіть незначна, його видозміна може призвести до втрати такої цінності. На загальний вигляд району негативно може вплинути й капітальний ремонт будинку, якщо в результаті була здійснена його перебудова, що не враховувала вимоги законодавства та не передбачала узгодження з об'єктами, що знаходяться поруч, адже будь-яка перебудова призводить до видозміни об'єкта, яка, у свою чергу, має дотримуватися загальноприйнятих понять про естетику й красу щодо поєднання форм, розмірів, стилів і напрямів архітектури, – при недотриманні цих вимог зовнішній вигляд району може бути спотворений.

Держава пильно стежить за дотриманням законодавства відносно забудови території, тому передбачила додаткові заходи для ліквідації порушень, а саме зобов'язала осіб, які здійснюють будівництво (забудовника або підрядника), до обов'язкового одержання дозволу на таке будівництво.

Цей документ надає право забудовнику та підряднику на виконання будівельних робіт, підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж та споруд, видачу ордерів на проведення земляних робіт. Дозвіл надається за умови наявності проектно-документації; документа, який засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою; угоди про право забудови земельної ділянки; рішення виконавчого органу відповідної ради або місцевої державної адміністрації про дозвіл на будівництво об'єкта містобудування; комплексного висновку державної інвестиційної експертизи та документа про призначення відповідальних виконавців робіт. Одержання дозволу передбачає здійснення таких будівельних робіт, як:

- поточний ремонт будівель та споруд без зміни призначення приміщень;
- відновлення просілого або облаштування нового мостіння навкруги будівлі;
- відновлення або прокладання нових тротуарів;
- відновлення або створення нових прибудинкових проїзних доріг;
- будівництво дитячих майданчиків, майданчиків для відпочинку людей, озеленення прибудинкової території, створення спортивних майданчиків у дворах, а також у межах мікрорайонів;
- зведення тимчасових будівель та споруд, будівництво яких не потребує виконання робіт з улаштування фундаментів тощо.

Виконання будівельних робіт без наявності дозволу передбачає притягнення до адміністративної відповідальності і тягне за собою, відповідно до ст. 96 Кодексу про адміністративні правопорушення, накладення штрафу від одного до десяти неоподатковуваних мінімумів на громадян та від п'яти до двадцяти – на посадових осіб [3].

Порядок дотримання законодавства та будівельних норм відстежується і в подальшій роботі будівельних компаній. Так, за 2007 р. Інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю в регіонах було анульовано 46 дозволів, у 2008 р. – 94, за перше півріччя 2009 р. – 11 дозволів на право виконання будівельних робіт [4].

Але для захисту громадян і навколишнього середовища від негативного впливу шкідливих речовин або несанкціонованих дій третіх осіб держава передбачила отримання ліцензії на здійснення деяких будівельних робіт, а саме:

- пошукові роботи для будівництва;
- створення містобудівної документації;
- розроблення проектів та виконання робочої документації для будівництва;
- будівельно-монтажні роботи;
- монтаж інженерних мереж;
- будівництво транспортних мереж;
- інжинірингова діяльність у сфері будівництва тощо.

Але ліцензування для будівельної галузі є додатковим адміністративним тягарем, оскільки зумовлює багато труднощів, з якими зіштовхуються компанії в процесі його отримання: обов'язковість мати велику кількість штатних фахівців за різними спеціальностями, необхідність одержання експертних висновків, проходження метрологічної перевірки інструментів, що використовуються в будівництві, наявність розвинутої матеріально-технічної бази.

Крім того, відповідно до внесених у законодавство змін, у кожній будівельно-монтажній та виробничій організації повинна функціонувати система забезпечення та контролю якості на всіх етапах виробництва, що відповідає вимогам стандартів України ДСТУ ISO серії 9000. Але, як свідчить будівельна практика, не завжди будівельно-монтажні роботи виконуються відповідно до вимог стандартів, технічних умов, будівельних норм і правил. У результаті не забезпечується необхідний рівень будівництва, низька якість якого пов'язана, насамперед, з відсутністю у будівельних організаціях дієвих систем забезпечення якості. У зв'язку з цим Держбуд України прийняв рішення видавати ліцензії на виконання будівельно-монтажних робіт тільки тим організаціям, у яких система якості відповідає вимогам ДСТУ ISO серії 9000.

Така ситуація зумовлює чисельність порушення законодавства, що відображається в невідповідності кваліфікації штатних працівників спеціальностей встановленим вимогам законодавства щодо отримання ліцензії, наявності матеріально-технічної бази, відповідних експертних висновків, – це призводить до анулювання ліцензії (так, тільки за 2007 р. анульовано 134 ліцензії), що свідчить про велику кількість порушень законодавства з якості надання будівельних послуг.

IV. Висновки

Ми вважаємо, що під будівництвом у юридичному розумінні цього терміна слід розуміти складний процес, що охоплює кілька етапів і передбачає досягнення кінцевої мети, спрямованої на зведення й введення в експлуатацію будівельних об'єктів, споруд виробничого або побутового призначення, або на досягнення результату з реконструкції, модернізації, капітального ремонту будинків, що передбачає обов'язкове виконання норм законодавства стосовно обмеження умов забудови земельних ділянок з наступним узгодженням нового об'єкта з сусідніми будинками і спорудами.

Процес будівництва потребує правового регулювання на кожному етапі його здійснення: підготовка й створення проектно-документації, власне будівництво об'єкта й подальше введення його в експлуатацію, облаштування прилеглої території, що передбачає: створення зручної під'їзної дороги, зони озеленення, місця для відпочинку, стоянки автотранспорту.

Необхідним є вдосконалення процесу ліцензування як одного з механізмів правового регулювання, оскільки воно є додатковим адміністративним тягарем для будівельних компаній, що зумовлює значні витрати часу та затримки у здійсненні будівельних проектів. Надмірна бюрократизація призводить до тінізації ринку будівельних послуг, що негативно позначається не тільки на добробуті

громадян, а й на зменшенні надходжень до бюджету.

Література

1. Господарський кодекс України: Науково-практичний коментар / О.І. Харитонова, Є.О. Харитонов, В.М. Коссає та ін. ; [за ред. О.І. ХаритонОВОЇ]. – Х. : Одиссей, 2007. – 832 с.
2. Електронна бібліотека юридичної літератури [Електронний ресурс].– Режим доступу: www.pravoznavec.com.ua/books/260/19266/13/>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К. : Парламентське видавництво, 2002. – 164 с.
4. Офіційний сайт Держбудінспекції України [Електронний ресурс].– Режим доступу: www.dabi.gov.ua/no_licension.files/06.doc>.
5. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=687-14>.
6. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р., № 2780-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2780-12>.
7. Про планування і забудову територій : Закон України від 20.04.2000 р., № 1699-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1699-14>.
8. Про порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт : Положення, зареєстроване в Міністерстві юстиції України від 25.12.2000 р. № 945/5166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0945-00>.

УДК 351.85

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Соловейова О.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article deals with the application of the administrative-legal mechanism in state regulation of the development of the recreational services. In the article is proved the idea that the aim of the state recreational policy is a creation of the competitive recreational com-

plex, which will absolutely satisfy the needs of native and foreign consumers of the recreational complex.

Анотація

Розглянуто та проаналізовано використання адміністративно-правового механізму в державному управлінні розвитком ринку

рекреаційних послуг. Доведено думку, що метою державної рекреаційної політики є створення конкурентоспроможного рекреаційно-туристичного комплексу, який усебічно задовольнятиме потреби вітчизняних та іноземних споживачів рекреаційного продукту.

Ключові слова

Рекреація, туризм, законодавство, державна політика, державна туристична адміністрація, модель управління рекреаційною галуззю.

I. Вступ

У результаті досліджень фахівців визначено поняття “державне регулювання” як система заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, які здійснюють органи влади та суспільні організації, яким законодавством надано повноваження з питань розвитку економіки з метою стабілізації та підтримки пріоритетних напрямів економічної діяльності та створення сприятливих умов для розвитку господарського комплексу. Це вплив державних органів або посадових осіб за допомогою системи правових заходів на юридичні та фізичні особи щодо вирішення суспільних потреб.

Метою державної рекреаційної політики є створення конкурентоспроможного рекреаційно-туристичного комплексу, який усебічно задовольнятиме потреби вітчизняних та іноземних споживачів рекреаційного продукту, сприятиме розвитку економіки країни шляхом збільшення робочих місць, бюджетних і валютних надходжень, збереження культурної та природної спадщини.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити й проаналізувати особливості застосування адміністративно-правового механізму в державному регулюванні рекреаційної галузі в Україні.

III. Результати

Існують різні важелі та інструменти ринкового регулювання й активізації розвитку суб'єктів рекреаційно-туристичного господарювання: фінансово-кредитні, податкові, соціально-психологічні, нормативно-правові, державно-адміністративні.

Перш за все, необхідно зупинитися на адміністративно-правових важелях, які регламентують діяльність усіх інших інструментів державного регулювання рекреаційних послуг.

Я.В. Малиновський до адміністративних механізмів державного регулювання відносить організаційно-розпорядчі методи, що пронизують усі відносини у сфері державного управління і є сукупністю прийомів та впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальноорганізаційних принципів управління [10].

Характерними особливостями адміністративних механізмів є такі: прямий вплив на

керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав та обов'язків); односторонній вибір суб'єктом управління найближчої та кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів їх виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі; юридична обов'язковість актів управління (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не тільки адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, а й кримінальну. Виділяють три основні групи адміністративних механізмів державного регулювання: регламентаційні, розпорядчі, нормативні.

Під правовими механізмами державного управління, Я.В. Малиновський розуміє методи державного управління, які, визначаючи законодавчу сферу розвитку управлінських структур, мають сприяти вільній дії адміністративних механізмів. Правові механізми використовуються: по-перше, для юридичного закріплення управлінських відносин, що вже склалися, і, по-друге, для розвитку цих відносин відповідно до поставлених управлінських цілей. Закріплення й розвиток відносин управління за допомогою правових механізмів державного управління спрямовані на досягнення цілей функціонування системи та забезпечення застосування методів згідно із законодавством. До правових механізмів управління відносять такі: правове регулювання, переконання й примус, субординацію й координацію [10].

Проаналізувавши ці два визначення механізмів державного управління, можна зробити спробу об'єднати їх в один механізм – адміністративно-правовий, для більш ефективного аналізу ринку рекреаційних послуг у нашій країні.

В юридичній літературі з адміністративного права адміністративно-правовими механізмами визначаються способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян.

Механізми управлінського впливу є адміністративно-правовими механізмами. Саме в них виявляються всі якості державно-управлінської діяльності, в межах якої реалізується виконавча влада.

За допомогою адміністративно-правових механізмів суб'єкт виконавчої влади здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління. В адміністративному праві загально визнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними складовими процесу управління. Саме у відповідній формі меха-

нізм управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу.

Адміністративні механізми, як правило, кваліфікуються як способи або засоби впливу на діяльність підприємств, установ та організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав і обов'язків через систему наказів. Суб'єкт управління в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, юридично обов'язкове для об'єкта управління. Такий прямий управлінський вплив виходить безпосередньо з владної природи управління – так реалізується виконавча влада. Без використання адміністративних механізмів неможливе досягнення мети впорядкувального впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин. Адміністративні механізми використовуються поряд з економічними, які виступають способами чи засобами економічного або непрямого впливу з боку суб'єктів державно-управлінської діяльності на відповідні об'єкти управління через їх інтереси.

Н.А. Опанасюк визначає туризм та рекреацію як тимчасове подорожування людини за межі місця проживання з метою пізнання, відпочинку, оздоровлення або з іншою метою, яка не передбачає заняття оплачуваною діяльністю в місці чи країні тимчасового перебування, шляхом вільного обрання форм і напрямків пересування. Право на рекреацію визначається як можливість людини вільно подорожувати з метою пізнання, відпочинку, оздоровлення тощо. Право на туризм, свободу туристичних подорожей є складовою конституційного права на свободу пересування, права вільно залишати територію України й повертатися до неї. Юридична природа цього права полягає в тому, що туризм є одночасно основою й наслідком реалізації конституційних прав і свобод людини й громадянина: природних, соціальних, культурних, екологічних і політичних [4].

Науковець констатує, що на сьогодні в країні створена певна нормативно-правова база, яка передбачає впорядкування складного й багатогранного явища туризму.

Автор виділяє за юридичною силою нормативно-правових актів законодавство, що регулює туризм і являє собою вертикальну ієрархічну систему, структура якої обумовлена структурою органів законодавчої та виконавчої влади, що мають нормотворчі повноваження з регулювання питань у сфері туризму. На підставі трирівневого підходу, що застосовується наукою, виділяється три рівні конституційно-правового регулювання туризму залежно від юридичної сили нормативно-правових актів: конституційні, законодавчі та підзаконні.

Крім того, за предметом регулювання нормативно-правові акти України у сфері туризму поділяються на загальні та спеціальні. Загальні характеризуються тим, що

предмет їх регулювання досить широкий та охоплює як туристичні, так і інші суспільні відносини. Спеціальні – це акти, які цілком присвячені питанням туризму.

За характером правового регулювання відповідні нормативно-правові акти поділяються на дві групи – матеріальні та процесуальні. Перша група – це акти, що містять матеріальні норми права: встановлюють права й обов'язки, а також відповідальність учасників відносин. Джерела системи законодавства України про туризм процесуального характеру регулюють процесуальні відносини у сфері туризму: надання дозволів на право здійснення туристичного супроводу; ліцензування діяльності у сфері туризму, сертифікацію турпослуг; порядок в'їзду та виїзду громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства з метою туризму; захист прав і свобод людини та громадянина у сфері туризму тощо.

За своїм характером нормативно-правові акти також умовно можна поділити на кодифіковані та некодифіковані.

Загалом, на думку Н.А. Опанасюк, нормативно-правові акти з питань туризму можна поділити на чотири групи: Конституція України, законодавство України про туризм загальної дії, спеціальне законодавство України про туризм. В окрему (четверту) групу виділено міжнародно-правові акти у сфері туризму. До першої групи належить Конституція України, що є основою законодавства про туризм, норми якої регламентують найважливіші відносини у сфері туризму. Другу групу становить законодавство, яке регулює як туристичні, так і інші суспільні відносини, тобто так зване законодавство загальної дії, та створює умови для реалізації людиною й громадянином права на свободу пересування, відпочинок та інших суміжних прав і свобод у туристичних подорожах. До третьої групи віднесено спеціальне законодавство України про туризм, що включає Закон України "Про туризм", постанови Верховної Ради України з питань туризму, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України щодо туризму, відомчі акти державних компетентних органів з питань туризму. За роки існування туризму міжнародним співтовариством були напрацьовані принципи й норми, що регулюють питання у сфері туризму. Саме тому автор виділяє норми міжнародного права в окрему четверту групу, яка включає в себе: міжнародні договори (двосторонні) України в сфері туризму; міжнародні конвенції, що регламентують порядок надання турпослуг, здійснення туристичних формальностей; рішення міжнародних недержавних організацій з питань туризму тощо [4].

На основі аналізу історії та сучасних тенденцій розвитку туризму, який здійснений

багатьма науковцями, визначено, що рекреаційна галузь України, маючи потужний туристично-рекреаційний потенціал, розвивалася без урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення в суть проблем та за відсутності цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління.

Основу нормативно-правового забезпечення сфери туризму й діяльності курортів становлять Закони України “Про туризм” та “Про курорти”.

Основним законом, що регулює діяльність у сфері туризму, вважається Закон “Про туризм”, прийнятий Верховною Радою України 15 вересня 1995 р. Цей документ визначає основні правові, організаційні, виховні й соціально-економічні важелі реалізації державної політики України у сфері туризму. Метою Закону є 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. Дія цього Закону поширюється на підприємства, установи, організації незалежно від їх форми власності, фізичних осіб, діяльність яких пов’язана з наданням туристичних послуг, а також на громадян, що їх одержують. Закон України “Про туризм” визначає державну політику в галузі туризму, державні органи, що її регулюють, а також організаційні питання з надання туристичних послуг.

Відповідно до цього Закону, основними напрямками державної політики є такі:

- залучення громадян до раціонального використання вільного часу, проведення цільового відпочинку, знайомство з культурно-історичною спадщиною, природним середовищем;
- забезпечення раціонального використання й заощадження туристичних ресурсів, становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, створення ефективної системи туристичної діяльності для забезпечення потреб внутрішнього й іноземного туризму;
- створення й удосконалення нормативно-правової бази у сфері туризму відповідно до чинного законодавства України, міжнародних норм і правил;
- створення сприятливого для розвитку туризму податкового, валютного, митного, прикордонного й іншого видів контролю;
- створення економічних умов, що стимулюють розвиток туризму в Україні.

Незважаючи на прийняття нової редакції Закону України “Про туризм”, який, безпере-

чно, став кроком уперед, існує нагальна потреба у вдосконаленні правового забезпечення галузі й приведення його у відповідність до світових стандартів. Крім того, перешкодою на шляху ефективного розвитку та інтеграції туристичної галузі стала відсутність протягом тривалого часу вираженої регіональної політики, що зумовило потребу у створенні структури державного регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій та досвіду країн з високорозвинутою туристичною індустрією.

Однак, слід зазначити, що більш детально державну політику в галузі рекреації описують різні закони про розвиток туризму й рекреації на національному та регіональному рівнях, зокрема Закон України “Про оголошення природних територій міста Бердянська Запорізької області курортом державного значення” від 11 січня 2005 р. № 2305-Р; Закон України “Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу “Курортотоліс Трускавець” від 18 березня 1999 р. № 514-XIV; Указ Президента України “Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні” від 21 лютого 2007 р. № 136/2007; Указ Президента України “Про деякі заходи щодо розвитку туристичної і курортно-рекреаційної сфер України” від 11 березня 2003 р. № 207; Постанова Кабінету Міністрів України “Про положення про санаторно-курортну установу” від 11 липня 2005 р. та ін.

Ці нормативно-правові акти, на відміну від Закону України “Про туризм”, описують конкретні заходи для реалізації ідей, закладених у законах і підзаконних актах.

Головною метою при розробленні вітчизняного законодавства у сфері розвитку туристично-рекреаційної індустрії було створення сприятливих умов саме для розвитку в’їзного (“іноземний” у Законі) і внутрішнього туризму. А причиною цього є те, що саме в’їзний туризм є експортною діяльністю, тобто приносить у країну валюту. Внутрішній же туризм своєю метою ставить раціональне використання вільного часу українських громадян, їх оздоровлення (рекреацію), що, у свою чергу, сприяє підвищенню продуктивності їх праці.

Рекреаційне законодавство на сьогодні знаходиться в стані розвитку й представлене безліччю нормативних актів, а саме:

- Конституція України;
- Закон України “Про власність” [1];
- Закон України “Про природно-заповідний фонд України” [3];
- Закон України “Про деякі заходи з розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфери України” [5];
- Закон України “Про патентування окремих видів підприємницької діяльності” [2];
- Декрет Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію і сертифікацію” [8] та ін.

Діяльність у галузі рекреації регламентується Законом України "Про курорти" від 10 травня 2000 р. № 2026-III, у якому визначаються правові, організаційні, економічні та соціальні основи розвитку курортів в Україні. Відповідно до Закону, курорт – це освоєна територія, що має природні лікувальні ресурси, будинки й об'єкти інфраструктури, які можуть використовуватися з лікувально-профілактичною метою і для рекреації.

За видом природних ресурсів курорти поділяються на курорти державного й місцевого значення. Розвиток курортів здійснюється відповідно до довгострокових комплексних і цільових державних та місцевих програм.

З метою організації діяльності курортів природні лікувальні ресурси надаються в користування фізичним і юридичним особам. Спеціальне використання природних ресурсів здійснюється за плату відповідно до Кодексу України про надра. Розроблення родовищ підземних лікувальних мінеральних вод, лікувальних грязей та інших лікувальних ресурсів здійснюється за наявності спеціального дозволу (ліцензії).

Організація обслуговування на курортах здійснюється санаторно-курортними установами різних форм власності. Санаторно-курортні установи створюються в порядку, визначеному ст. 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я й іншими нормативно-правовими актами. Перелік видів санаторно-курортних установ затверджується центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Отже, можна зробити висновок, що рекреаційне законодавство – це сукупність норм, які регулюють рекреаційні відносини з метою забезпечення ефективного функціонування рекреаційного господарства, раціонального використання й охорони рекреаційного фонду, реалізації прав громадян на відпочинок, відновлення основних життєвих сил. Рекреаційне право відноситься до господарського й екологічного права, оскільки правові інструменти саме цих галузей є базовими для його формування. Також у формуванні рекреаційного права значна роль належить науковим дослідженням. Так, рекреаційне право є сукупністю теорій, наукових підходів, знань про рекреаційні відносини.

Протягом останніх десяти років питання рекреації та її правового регулювання ставилися неодноразово, визнавалася необхідність їхнього спеціального регулювання, однак вирішені вони не були. Були прийняті окремі нормативно-правові акти, що вирішували окремі питання в цій сфері, але не проблему в цілому. У результаті була накопичена велика база нормативних документів, що має потребу в систематизації й узагальненні.

Основними етапами систематизації рекреаційного законодавства є такі: прийняття концепції формування правового регулювання рекреаційної діяльності; прийняття Закону України "Про рекреаційний фонд України"; внесення змін і доповнень в інші нормативні акти чинного законодавства; розроблення правового регулювання здійснення рекреаційної діяльності на окремих територіях.

У Проекті "Концепції розвитку туризму і курортів в Україні" зазначено, що негативна ситуація у сфері туризму та рекреації характеризується недосконалістю адміністративно-правових механізмів реалізації державної політики у сфері рекреації, слабкою міжвідомчою координацією та взаємодією між органами державної влади й місцевого самоврядування; відсутністю цілісної та комплексної програми управління туристичними ресурсами країни, відсутністю спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань діяльності курортів.

Як зазначено у Проекті, ситуацію в цій галузі покращити може внесення змін і доповнень до Законів України "Про туризм" та "Про курорти"; розроблення законів України "Про соціальний туризм", "Про в'їзний туризм", "Про внутрішній туризм"; розроблення законів України, інших нормативно-правових актів, передбачених Законом України "Про туризм"; створення Загальнодержавної програми розвитку туризму і курортів до 2016 р.; адаптація законодавства України у сфері рекреації до відповідних директив ЄС; розроблення нормативно-правових актів щодо створення систем раціонального використання туристичних ресурсів; управління якістю послуг для туристів та забезпечення контролю за їх наданням [9].

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1913 затверджений перелік платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами природно-заповідного фонду. Зазначено, що кошти, які надходять до бюджетних установ природно-заповідного фонду від надання платних послуг, використовуються відповідно до законодавства та згідно з кошторисом цих установ [7].

Також діють національні стандарти "Послуги туристичні. Засоби розміщення. Загальні вимоги", "Послуги туристичні. Засоби розміщення. Терміни та визначення", "Послуги туристичні. Класифікація готелів".

Але наявність цих стандартів та постанов не є достатньою для забезпечення повноцінного функціонування рекреаційної галузі в нашій країні.

Державна рекреаційна політика в Україні реалізується через державні, обласні та міські стратегії і програми розвитку туризму. На національному рівні програмним документом, який окреслює основні напрями функціонування туристичної сфери України,

є Державна програма розвитку туризму на 2002–2010 роки, проте її аналіз дає змогу стверджувати, що заходи з розвитку рекреації не знайшли належного відображення у цьому стратегічному документі.

На регіональних рівнях розробляються та затверджуються обласні програми розвитку рекреаційної сфери (наприклад, Програма розвитку санаторно-курортної сфери, туризму і відпочинку у Львівській області на 2003–2007 роки).

IV. Висновки

Розглянувши чинні в Україні закони, розпорядження та постанови з підтримки рекреаційних послуг, можна зробити висновок, що надзвичайно негативними тенденціями формування нормативно-правового поля рекреаційної політики в Україні є те, що, незважаючи на науково обґрунтований підхід до складання програмних та стратегічних документів, які містять важливі заходи, в більшості випадків значна їх частина залишається декларативними внаслідок відсутності фінансування й обов'язкового звітування перед громадськістю щодо виконаних зобов'язань згідно з програмами та стратегіями.

Україна за інтегрованим оцінюванням ефективності економіки, рівнем життя та екологічної безпеки, а також конкурентоспроможності суб'єктів господарювання поки що значно поступається країнам Західної і Центральної Європи, але за умов розумної державної політики розвитку регіонів держави, Україна має всі можливості зайняти одне з перших місць у Європі за розвитком туристично-рекреаційної індустрії.

Література

1. Закон України “Про власність” від 07.02.1991 р. № 2978.
2. Закон України “Про патентування окремих видів підприємницької діяльності” від 23.03.96 р. № 98/96-ВР.
3. Закон України “Про природно-заповідний фонд” від 16.06.1992 р. № 2456-XII.
4. Опанасюк Н.А. Конституційно-правові основи туризму в Україні : автореф. дис. ... канд. юр. наук / Н.А. Опанасюк ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 35 с.
5. Про деякі заходи з розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфери України: Указ Президента від 11.03.2003 р. № 207.
6. Про затвердження заходів щодо державної підтримки розвитку молодіжного та дитячого туризму : Розпорядження Кабінету міністрів України від 12.05.2004 р. № 298-р.
7. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами природно-заповідного фонду : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1913.
8. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 р. № 46-93 зі змінами та доповненнями.
9. Проект “Концепції розвитку туризму і курортів в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.tourism.gov.ua.
10. Словник термінів і понять з державного управління / уклад.: В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 614.2(477.61/62):658.14/2

ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Авраменко Н.В.

кандидат медичних наук, доцент
Запорізький медичний університет

Annotation

In the article a necessity of introduction of obligatory state social medical security as an additional mechanism of the non-budgetary financing of medical industry is explained.

Анотація

Обґрунтовано необхідність запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування як додаткового механізму позабюджетного фінансування медичної галузі.

Ключові слова

Державна політика, соціальні гарантії, охорона здоров'я, фінансування, страхування, держава, соціальний ризик.

I. Вступ

Становлення України як демократичної держави, відповідні перетворення в суспільстві потребують формування нової концепції державного управління галуззю охорони здоров'я, обґрунтування системи управління її складовими. Серед них особливе місце посідає система фінансування охорони здоров'я, яка є надзвичайно складною, значною за обсягом та впливом на ефективність діяльності галузі. В умовах формування ринкових відносин галузь охорони здоров'я в Україні, яка була раніше орієнтована на бюджетну підтримку й не мала необхідного позабюджетного потенціалу, потрапила в кризову ситуацію. Ця проблема загострюється внаслідок загального погіршення умов життя переважної більшості громадян країни, зростання рівня захворюваності та смертності працездатного населення, тенденцій до розвитку небезпечних для нації епідемій, які траплялися раніше тощо.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити пріоритети державної політики з реалізації соціальних гарантій у галузі охорони здоров'я.

III. Результати

На важливості наукового пошуку щодо різних складових державної політики України в галузі охорони здоров'я наголошують

дослідники цієї проблеми М. Білінська, О. Біловол, С. Бугайцов, Ю. Вороненко, Ю. Гайдаєв, М. Голубчиков, Т. Грузєва, А. Зіменковський, Д. Карамишев, Б. Криштопа, В. Лехан, В. Лобас, В. Москаленко, А. Нагорна, В. Пасько, М. Поліщук, В. Пономаренко, Я. Радиш, В. Скуратівський, Г. Слабкий, І. Солоненко, В. Таралло, В. Чебан, О. Черниш, О. Шаптала, М. Шутов, Н. Ярош та ін.

Суспільство побудовано таким чином, що примус певною мірою є умовою свободи. Економічною реальністю є те, що держава виступає активним учасником ринкових відносин.

Активна участь держави в економічному житті обумовлена, як мінімум, трьома причинами.

По-перше, цього вимагає основа ринкового механізму – конкуренція. Розвиток монополій підриває конкурентне начало ринкової економіки, негативно відбивається на розв'язанні макроекономічних проблем, призводить до зниження ефективності суспільного виробництва. Ось чому силі монополій має бути протиставлена законодавча та інша антимонопольна діяльність держави.

По-друге, завжди існували такі види виробництва, що не сприймали ринковий механізм. Насамперед, це виробництва з довгим терміном окупності капіталу, без яких суспільство не може обійтися, а результати яких не можна вимірювати у грошовому еквіваленті: фундаментальна наука, обороноздатність країни, охорона правопорядку, утримання непрацездатних, освіта, охорона здоров'я тощо.

По-третє, є причини, що виходять з обмежених можливостей ринкових саморегуляторів: забезпечення рівноваги в економічній системі, підтримка зайнятості населення на необхідному рівні, правове забезпечення функціонування ринкового механізму, розроблення теорії суспільного вибору та принципів раціональної економічної поведінки.

У розвитку економіки держава має корегувати ті недоліки, що притаманні ринково-

му механізму. Ринок не сприяє збереженню невідтворювальних ресурсів, захисту навколишнього середовища, здоров'я населення, не може регулювати використання природних ресурсів, що належать усьому людству. Ринок завжди був орієнтований на задоволення потреб тих, хто має гроші.

Здійснення в країні ринкових перетворень позбавляє систему соціального забезпечення її основного гаранта – стабільних надходжень з держбюджету. Безоплатні соціальні послуги відходять у минуле, їх змінюють платні. Ось чому в основу системи соціального захисту, що формується в Україні, мають бути покладені страхові методи. Їх сутність полягає у розподілі матеріальної відповідальності, компенсації та мінімізації соціальних ризиків серед максимально можливої кількості учасників, тобто соціальний захист набуває форми організованої взаємодопомоги. Зазначене вище створює необхідні підвалини для негайного втручання держави в цей процес. Держава має відповідати за управління соціальними ризиками, зокрема в системі охорони здоров'я. А це концентрує спрямування механізмів державного управління реформуванням системи охорони здоров'я на вирішення соціальних проблем у медичній галузі. На перше місце виходить проблема управління соціальними ризиками.

На сучасному етапі розвитку нашої країни дуже важливим питанням є створення ринкової моделі соціального страхування. Колишня соціалістична модель охорони здоров'я була подібною до соціального забезпечення. Така система мала, без сумніву, позитивні риси, оскільки держава всі функції соціального захисту брала на себе, і на цій основі досягалася стабільність функціонування. Але водночас, вона звільняла людей від особистої відповідальності за своє майбутнє. Таке становище мало загальний характер і, природно, не сприяло зацікавленості населення у підвищенні ефективності їх участі в суспільному виробництві.

Соціальне страхування базується на інших підходах. Тут держава диктує лише загальні "правила гри", затверджує їх у вигляді нормативних актів, що регулюють взаємовідносини трьох соціальних суб'єктів: роботодавців, працівників і державних органів. Страхові внески акумулюються в страхових фондах і витрачаються тільки на певні цілі при настанні страхових випадків. Держава майже не втручається у діяльність самокерованих фондів соціального страхування, її функції зводяться до контролю лише за дотриманням порядку сплат внесків.

Спроби, що робляться зараз, для переходу від моделі соціального забезпечення до моделі соціального страхування, зокрема і в галузі охорони здоров'я, ґрунтуються на

тому, що він має орієнтуватися на світовий і вітчизняний (до 1917 р.) досвід. Це означає, що формування системи соціального страхування пов'язано з принципами останнього і має спиратися на теорію соціальних ризиків і актуарних розрахунків. У галузі організації страхування ринкового типу визначено два важливі завдання: 1) об'єктивне оцінювання, облік та аналіз рівня і факторів ризику для різних категорій та соціальних груп населення; 2) справедливий розподіл відповідальності за окремі види соціального ризику між суб'єктами соціально-трудових відносин.

З кінця 1990-х рр. на теренах України почали з'являтися різновиди добровільного медичного страхування, які переслідували мету збільшити надходження коштів до системи охорони здоров'я. Такі утворення почали набувати форми благодійних фондів чи громадських організацій і називатися лікарняними касами. Треба зазначити, що за своєю метою та формою існування вони відрізняються від форми добровільного страхування, яку здійснюють страхові організації [4]. Якщо основною метою діяльності страхових компаній при здійсненні добровільного страхування є отримання прибутку, то лікарняні каси є неприбутковими організаціями і всі надходження коштів направляють на фінансування надання медичних послуг лікувально-профілактичними закладами. Своім прототипом вони вважають лікарняні каси, що колись існували в Російській імперії.

Відомо, що вітчизняне медичне страхування зародилося на Півдні України в кінці 80-х – на початку 90-х рр. XIX ст. [1]. У цей час прогресивна частина підприємців Одеси почала страхувати своїх робітників від шкоди їх здоров'ю на виробництві у діючих тоді приватних загальнострахових товариствах. При цьому виявилось, що таке страхування було найбільш прийнятне для підприємств середнього масштабу. Для малих підприємств воно було занадто відчутним у фінансовому плані, а для великих – вигідніше було виплатити потерпілому компенсацію за окремий нещасний випадок, ніж платити страхові внески за всіх працівників. Для середніх підприємств навіть один нещасний випадок із тяжкими наслідками призводив до великих витрат власника виробництва, і тому вигідніше було платити значні страхові суми, ніж збанкрутувати від раптових групових нещасних випадків і захворювань, зумовлених недосконалістю тогочасного виробництва й низьким рівнем кваліфікації працівників.

Пізніше, крім Одеси, страхування поширилося на всі промислові центри Херсонської губернії – Миколаїв, Херсон, Єлизаветград. Але з часом виявилось, що така комерційна форма добровільного страхування у приватних страхових компаніях загалом не-

вигідна. У 1896 р. роботодавцями-страхувальниками губернії було сплачено компаніям-страховикам внески на суму, що становила 1,9% загального заробітку застрахованих робітників, а потерпілими працівниками від цих компаній було отримано страхових винагород у сумі, що становила всього 23,9% суми страхових внесків. Решта (76,1%) внесків роботодавців залишилась у прибутку страхових компаній.

Тому серед підприємців виникла ідея активного підтримання фабричної інспекції, в компетенції якої були соціальні питання на виробництві та запровадження власного добровільного взаємного страхування на некомерційній основі. У 1899 р. почало діяти "Одеське товариство взаємного страхування фабрикантів і ремісників від нещасного випадку з їх робітниками і службовцями".

У 1912 р. в Російській імперії було введено обов'язкове медичне страхування, особливостями якого було: поступовість запровадження, територіальна обмеженість поширення (тільки на європейську частину країни), охоплення страхуванням виключно недержавної сфери промисловості. Відповідальними за створення і діяльність страхових організацій були роботодавці (у страхових товариствах повністю, а в лікарняних касах у їх правління входили й обрані від застрахованих). Внески до товариства страхування від нещасних випадків повністю складалися з відрахувань роботодавців, а їх суми залежали від рівня небезпечності робіт.

Внески в лікарняні каси встановлювались їх правлінням і складалися на 1/3 із внесків застрахованих і на 2/3 з доплат роботодавців. При цьому страхова допомога надавалась хоч і в недостатньому обсязі, але в суспільстві було розуміння того, що ця допомога має надаватися в одній організації комплексно (матеріально-грошова компенсація втраченого заробітку і натурально-професійне лікування). Нагляд за діяльністю страхових організацій здійснювала фабрична інспекція.

Головними недоліками тогочасного обов'язкового медичного страхування були: територіальна і відомча обмеженість дії страхування, а також те, що управління страховими організаціями здійснювалося виключно роботодавцями. Останні на перше місце ставили особисті та корпоративні фінансові інтереси, хоча деякі прогресивні роботодавці в управліннях лікарняних кас певну частку своєї квоти передавали застрахованим і навіть допускали їх до управління касою. Саме так була організована діяльність в одній із найбільших кас країни – касі Миколаївського суднобудівного заводу "Навіаль", що налічувала майже 16 тис. учасників.

Суттєвим недоліком цієї форми страхування була відсутність солідарного принципу діяльності через необ'єднання самостійних самоврядних лікарняних кас і товариств у систему. Не було обов'язком для лікарняних кас і створення та утримання своїх медичних закладів, тому переважна їх більшість надавала медичну допомогу тільки членам сімей учасників кас. Роками лікарняні каси боролись за передачу лікування застрахованих від роботодавців до компетенції кас.

На сучасному етапі розвитку України організаційно-правовою основою функціонування певної кількості лікарняних кас є громадська благодійна неприбуткова членська організація, яка об'єднує інтереси юридичних та фізичних осіб з питань охорони здоров'я. Статутна діяльність цієї форми лікарняних кас базується виключно на Законі України "Про благодійництво та благодійні організації" [2].

Як зазначалося вище, комплексом законодавчих актів, відповідно до яких має здійснюватися реалізація соціальної політики в охороні здоров'я, є "Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" та ряд законів України, що регламентують соціальні гарантії держави. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом (роботодавцем), громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом [3].

На сьогодні в цьому переліку відсутній Закон про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування. Саме прийняттям такого Закону можна завершити формування цього комплексу законодавчих актів з реалізації соціальної політики в Україні.

IV. Висновки

Основним механізмом реалізації соціальних гарантій в охороні здоров'я є запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, що дасть можливість покращити фінансування галузі та забезпечити медичною допомогою переважну більшість населення України.

Література

1. Єрмілов В.С. Історичні паралелі медичного страхування минулого та сьогодення нашої країни / В.С. Єрмілов // Охорона здоров'я України. – 2001. – № 2. – С. 48–50.

2. Закон України "Про благодійництво та благодійні організації" від 16.09.1997 р. № 531/97 ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sta.gov.ua/zakon.php3.
3. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне

страхування // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – С. 121.

4. Парій В.Д. Із досвіду організації діяльності обласної лікарняної каси як прообразу правового добровільного медичного страхування / В.Д. Парій // Охорона здоров'я України. – 2001. – № 1. – С. 27–30.

УДК 351.84

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ МОЛОДІ В УКРАЇНІ

Балашов А.М.

кандидат наук з державного управління
докторант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

The author concentrates attention on the issue of the day of social position of the Ukrainian young people. The author considers the key aspects of deserving standard providing of young people and young families life. Consisting of the normatively-legal providing of social defense sphere of young people in the Ukraine is analyzed. The author also offers the row of practical suggestions directed on overcoming present and forecast crises in this sphere on the basis of analysis of problems which exist in the field of social defense.

Анотація

Розглянуто актуальні проблеми соціального становища української молоді та ключові аспекти забезпечення гідного життєвого рівня молоді і молодих сімей. Проаналізовано стан нормативно-правового забезпечення сфери соціального захисту молоді в Україні. На основі аналізу проблем, які існують у сфері соціального захисту, запропоновано ряд практичних пропозицій, спрямованих на подолання наявних і прогнозованих криз у цій сфері.

Ключові слова

Державна політика, молодь, соціальний захист, криза, матеріальне забезпечення, комерційні банки, зайнятість, підприємницька діяльність.

I. Вступ

Становлення та самопочуття молоді в соціумі є показником успішності його розвитку і залежить від наявних можливостей реалізації потенціалу нового покоління, адже молодь – одна з найвразливіших груп населення. Амбіції, завищені очікування, пошук власного шляху та бажання самореалізації вступають у протиріччя з браком власного життєвого досвіду та інерцією старших поколінь.

Крім того, формування соціального становища української молоді значною мірою

зумовлюється чинниками матеріального забезпечення.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз актуальних проблем соціального становища української молоді, вирішення яких зумовить підвищення рівня життя суспільства.

III. Результати

Визначальний вплив економічної складової на загальне становище та соціальне самопочуття молоді підтверджується результатами опитування молоді, проведеного Державним інститутом розвитку сім'ї та молоді в 2006 р. Молодь найбільш стурбована загальним падінням рівня життя – 38,1%, проблемами працевлаштування – 35,2%, а також відсутністю турботи держави про своїх громадян – 30,8%.

Найважливішими також вважаються проблеми: поширення ВІЛ/СНІДу, інфекцій, що передаються статевим шляхом, туберкульозу, гепатиту тощо – 27,8%, високий рівень злочинності – 25,1%, некомпетентність влади – 24,5%, неефективність економічних реформ в Україні – 22,7%, наявність хабарництва і корупції – 20,9%, падіння моралі – 20,6%.

Протягом 2005 р. – першої половини 2008 р. в Україні спостерігалось значне підвищення рівня матеріальної забезпеченості населення. У цей час у структурі доходів зростала питома вага оплати праці й надходжень від підприємницької діяльності, а питома вага пільг та субсидій зменшувалась [1, с. 76].

Очевидно, що з початком фінансової кризи, спаду виробництва, зменшенням ділової активності та зростанням безробіття структура доходів молоді зміниться.

Важливим показником життєвого рівня молоді, молодих сімей є стан забезпечення належними умовами проживання.

Суттєвим чинником покращання ситуації у сфері забезпечення молоді житлом мала б стати Державна програма забезпечення

молоді житлом Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву.

За підсумками дев'яти місяців 2009 р. найбільш популярна програма цього фонду – надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла – отримала з державного бюджету 31,5 млн грн. Крім того, на цю програму спрямовано 19,8 млн грн коштів, отриманих від повернення раніше наданих кредитів молодим сім'ям, а також залучено близько 28,7 млн грн за рахунок місцевих бюджетів. Усе це дало змогу 290 молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам отримати пільгові кредити на житло. Загалом у період з 1998 по 2007 рр. фондом надано 9351 пільговий довготерміновий кредит на будівництво та придбання житла з державного та місцевих бюджетів різних рівнів на загальну суму понад 937 млн грн. Завдяки механізму пільгового кредитування вже збудовано 6211 квартир, з яких 319 введено в експлуатацію у 2008 р. Водночас за останні чотири роки обсяги фінансування програми залишалися практично незмінними. Натомість, вартість спорудження та купівлі житла стрімко зростала. Це призвело до відчутного зменшення щорічної кількості молодих сімей, які отримали пільгові кредити [1, с. 76].

Проектом Закону України “Про Державний бюджет України на 2009 рік” передбачено збільшення фінансування програми пільгових довготермінових кредитів на 20 млн грн за рахунок загального фонду Держбюджету, що загалом складатиме 70 млн грн. Однак навіть ця сума дасть змогу видати у 2010 р. не більше 10 кредитів у кожній області. Крім того, невідомо, коли і в якому обсязі буде затверджено фінансування цієї програми в парламенті.

Слід зазначити, що за роки реалізації Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 рр. вона недофінансована з Державного бюджету України на понад 500 млн грн.

Інша програма фонду – часткова компенсація відсоткової ставки кредитів комерційних банків, наданих молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла – отримала з Державного бюджету за дев'ять місяців 2008 р. 74,2 млн грн. Зазначена сума дала змогу стабільно виконувати фінансові зобов'язання фонду з часткової компенсації, а також укласти 530 нових угод. Загалом, у 2003–2008 рр. фондом укладено 17 740 угод з часткової компенсації відсоткової ставки.

У 2008 р. програма зазнала деякого поживлення. Для порівняння, за весь 2007 р. нею скористалось лише 205 молодих сімей та самотніх молодих громадян. Проте вве-

дення Кабінетом Міністрів України у 2006 р. деяких обмежень, серед яких – обов'язкове перебування кандидата у позичальники на квартирному обліку, зменшення до п'яти років дії терміну компенсації та скасування додаткових пільг при народженні дітей, продовжує впливати на збереження порівняно низького рівня популярності програми серед молоді і, відповідно, маловідчутні результати її впровадження. Намагання фонду спільно з Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту хоча б трохи пом'якшити занадто сильно ускладнені умови надання часткової компенсації поки що, на жаль, ні до чого не привели. Міністерство фінансів як головний опонент вважає, що будь-яке послаблення умов програми призведе до додаткового навантаження на Державний бюджет, такого небажаного під час нинішньої світової фінансової кризи.

Водночас створення ефективних фінансових механізмів, які забезпечують економічну доступність житла для молодих сімей, підтримку незаможних молодих громадян, у першу чергу, молодих спеціалістів, щодо поліпшення житлових умов, зокрема й за рахунок залучення позабюджетних коштів, збільшить обсяги робіт у будівельній галузі. Поживлення будівництва розширить внутрішній ринок продукції вітчизняної металургійної промисловості, яка найбільше потерпає внаслідок світової економічної кризи і скорочення зовнішніх ринків, а також стимулюватиме розвиток виробництва будівельних та оздоблювальних матеріалів, вантажоперевезень. Прийняття комплексних заходів збільшення фінансування побудови нових квартир дасть змогу також зберегти робочі місця в будівельній та суміжних галузях, адже одним із пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади є сприяння зайнятості населення, передусім молоді [3, с. 34].

Очевидно, що держава повинна гарантувати право на перше робоче місце навіть за відсутності достатнього практичного досвіду, соціально-правових та професійних знань, умінь та навичок у випускників навчальних закладів.

Держава забезпечує надання додаткових гарантій щодо працевлаштування громадянам, які потребують соціального захисту й не здатні на рівних конкурувати на ринку праці, у тому числі молоді, яка закінчила або припинила навчання в середніх загальноосвітніх школах, професійно-технічних або вищих навчальних закладах, звільнилася зі строкової військової або альтернативної служби і якій надається перше робоче місце. Гарантії працевлаштування забезпечуються шляхом бронювання на підприємствах, в установах та організаціях до 5% загальної кількості робочих місць [2, с. 23].

Проте практика останніх років щодо бронювання роботодавцями робочих місць показує, що робота на них є непростим і малоплачуваною, а отже – не викликає зацікавленості в молоді. Так, з-поміж осіб, які були працевлаштовані на заброньовані робочі місця, заробітну плату на рівні мінімальної отримувала половина працівників, нижче прожиткового мінімуму – кожний третій, нижче середньої заробітної плати – кожен четвертий і лише 5% отримували заробітну плату, яка наближалася до середнього рівня.

Однією з причин безробіття серед молоді є невідповідність ринку освітніх послуг, що сформувався впродовж останніх років, справжнім потребам ринку праці. Особливо небезпечна ситуація склалася з нестачею кваліфікованих кадрів у різних галузях промисловості. Водночас очікуються масові скорочення спеціалістів на промислових підприємствах – металургійних, машинобудівних, хімічних тощо. Очевидно, що дисбаланс на ринку праці держава має вирішувати шляхом розширення програм підготовки та перепідготовки за професіями і спеціальностями, які користуються попитом у роботодавців.

Результативною формою сприяння зайнятості молоді є розвиток підприємницької діяльності. Загалом підприємництво і, в першу чергу, мале підприємництво, відіграє в суспільстві не тільки економічну, скільки соціально-економічну функцію, забезпечуючи створення нових робочих місць без надмірного навантаження на суспільні ресурси, перекладаючи економічний ризик на самих суб'єктів підприємницької діяльності. Державна політика щодо малого підприємництва в країнах Європейського Союзу своєю метою ставить досягнення кількісних показників, а на наступних етапах – збереження темпів щорічного створення нових суб'єктів. Це забезпечується як шляхом стимулювання процесу залучення до самостійної економічної діяльності окремих груп населення (безробітні, жінки тощо), так і розширенням сфер діяльності малого підприємництва (стимулювання зовнішньоекономічної діяльності, трансферу технологій, доступу до держзакупівель тощо).

Серйозною перешкодою для молодих людей, які бажають організувати власний бізнес, є проблема обмеженого доступу підприємців до інформації щодо кредитування малого бізнесу. Крім того, в країні наявна обмеженість кредитних ресурсів.

IV. Висновки

Першочерговим завданням держави у сфері підтримки підприємницьких ініціатив молоді є створення сприятливого бізнес-клімату, сприяння започаткуванню власної справи, полегшенню доступу на ринок – так званого “входу на ринок”, створення ефективного механізму залучення іноземних креди-

тних ресурсів для фінансування програм мікрокредитування для молодих підприємців.

Забезпечення соціального становлення й розвитку молоді, реалізація її конституційних прав та свобод потребують посилення координації зусиль держави й громадськості в цьому напрямі, обумовлює необхідність прийняття Верховною Радою України Закону “Про загальнодержавну цільову соціальну програму “Молодь України” на 2009–2015 роки”. Ця програма має розвивати напрями розвитку соціальної політики стосовно молоді, викладені в Законі України “Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004–2008 роки” (термін дії якого закінчується), та має сприяти, насамперед, її соціальному захисту, зменшенню впливу негативних явищ, що виникають у ході реформування суспільства та під час економічної кризи.

Основною небезпекою розвитку кризової ситуації у сфері соціального захисту молоді в умовах стрімкого зростання стандартів споживання при обмежених можливостях та матеріальних умовах більшості молодих людей є формування “комплексу незадоволеності”. Наявність такого комплексу на тлі неможливості швидкої самореалізації призводить до того, що частина молоді не може самовизначитись, знайти себе, а отже, вдається до протестної, а часом й антисоціальної поведінки.

Одним із варіантів вирішення соціальних проблем української молоді є здійснення систематичних заходів за рахунок бюджетних коштів державними установами. Це забезпечує централізацію процесів, контроль та звітність, проте призводить до надмірної опіки молоді з боку державного апарату, потребує концентрації великого обсягу бюджетних коштів, запровадження значної кількості державних пілг стосовно молоді, що може викликати незадоволення інших категорій населення.

Другим варіантом є відхід від патерналістської моделі державної політики щодо молоді та розширення співпраці з громадськими і благодійними організаціями, запровадження ефективних механізмів партнерства та взаємодії. Такий підхід цілком виправдав себе в країнах Європейського Союзу. Методичне сприяння з боку держави молодіжним організаціям, залучення коштів місцевих бюджетів для фінансування молодіжних програм, створення нових механізмів стимулювання будівництва доступного житла для молоді, впровадження дієвої системи гарантування першого робочого місця та підтримка підприємницьких ініціатив молоді здатні не тільки зняти соціальну напругу в молодіжному середовищі, а й надати нову енергію розвитку суспільства. Адже молодь є найкреативнішою частиною соціуму, яка, формуючи в ньому свій соціально-еконо-

мічний статус, безпосередньо впливає на розвиток усіх сфер життєдіяльності.

Література

1. Орлов В.В. Основні напрямки діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів державного управління у сфері державної молодіжної політики в Україні / В.В. Орлов // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 75–77.

2. Соціальні проблеми працевлаштування молоді / О.М. Балакірєва (керівник авт. кол.). В.В. Онікієнко, О.В. Валькована та ін. – К. : Державний інститут проблем сім'ї та молоді, 2004. – 144 с.
3. Хмелярчук М.І. Зайнятість і соціальний захист молоді : монографія / М.І. Хмелярчук ; НАН України, Ін-т регіон. досліджень. – Л., 2003. – 126 с.

УДК 332.871

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Беззубко Л.В.

доктор наук з державного управління, професор

Конєва Г.М.

аспірант

Донбаська національна академія будівництва і архітектури

Annotation

This article deals with the problems of development of management in the sphere of housing property and some ways of their solving.

Анотація

Досліджено напрями вдосконалення державного управління в сфері житлово-комунального господарства.

Ключові слова

Державне управління, реформування, житлово-комунальне господарство.

I. Вступ

Необхідність реформування економічних відносин у житлово-комунальному господарстві гостро відчувалася вже протягом багатьох років. Перехід у сфері житлово-комунального господарства від адміністративної економіки до ринкової, приватизація і реорганізація державних підприємств викликали необхідність змін у системі управління галуззю та взаєминах між її учасниками.

Головним завданням реформування є створення ефективного ринкового механізму функціонування житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) і підвищення рівня обслуговування споживачів.

Встановлено, що необхідність здійснення процесу демонополізації ЖКГ і створення відповідних умов для формування конкурентного середовища в житлово-комунальному господарстві передбачає необхідність зміни взаємин між споживачами, виробниками і посередниками у сфері надання послуг ЖКГ.

Поступово збільшується роль органів державної влади в процесі реформування ЖКГ на всіх рівнях. Виникають нові альтернативні форми організації в цій системі, що

виконують різні функції, які спрямовані на забезпечення житлово-комунальних послуг населенню на певній території.

Все це доводить актуальність і необхідність дослідження зазначених проблем на державному та місцевому рівнях як у теоретичному, так і практичному аспектах.

Актуальність проблеми зумовила пильну увагу до неї широкої громадськості. Питання вдосконалення механізмів управління на державному, регіональному та місцевому рівнях у сфері ЖКГ висвітлені в працях В. Баби́ча, М. Баймуратова, В. Дорофієнка, В. Ігнатова, С. Корнейчука, В. Малиновського, В. Пархоменко, Л. Сушинського, В. Чиркіна, В. Шаповала та ін.

Наукові здобутки цих та інших учених і практиків мають важливе значення. Проте проблема державної політики у сферах управління розвитком житлово-комунального господарства потребує подальшого дослідження, оскільки докорінно змінилися внутрішні й зовнішні умови функціонування цієї сфери життєдіяльності українського суспільства.

Численні дослідження з відповідної проблематики створюють передумови для успішного пошуку шляхів формування ефективних механізмів управління ЖКГ. Реалізація цих передумов потребує критичного усвідомлення існуючого теоретичного і практичного багажу знань та розроблення на цій основі нових підходів до вдосконалення державних механізмів у реформуванні житлово-комунального господарства.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування теоретичних і практичних рекомендацій щодо напрямів вдосконалення державних механізмів

реформування житлово-комунального господарства в Україні.

III. Результати

На сучасному етапі розвитку України, коли відбуваються важливі соціально-економічні перетворення, потребують вирішення питання реформування ЖКГ, завершення процесу переходу на нову систему оплати житла й комунальних послуг, удосконалення соціального захисту малозабезпечених верств населення.

Реформування житлово-комунального господарства України, незважаючи на ряд позитивних моментів, призвело до численних суперечностей у його функціонуванні. Ці суперечності обумовлені рядом чинників як зовнішнього, так і внутрішнього характеру.

Державне управління в сфері ЖКГ охоплює всі види житлових фондів, зокрема приватний, і полягає у встановленні обов'язкових для всіх власників житла правил щодо експлуатації житлових будинків, організації комунального обслуговування населення, проведення заходів з охорони, реконструкції тощо.

Державне управління в сфері ЖКГ – система цілеспрямованих дій держави, її органів на суспільство в цілому, ті або інші сфери його життєдіяльності на основі застосування об'єктивних законів, що допомагають реалізовувати певні завдання і функції відповідних органів у сфері ЖКГ.

Це механізм реалізації програми розвитку житлово-комунального господарства області, який несе відповідальність за його стан, координує діяльність підприємств, установ та організацій галузі ЖКГ.

Це формування системи заходів, спрямованих на інтенсивний розвиток житлово-комунального господарства, вдосконалення або докорінну зміну існуючих форм і методів державного управління на різних рівнях, їх взаємодію між собою.

Першочергове завдання держави в цьому випадку полягає у створенні механізму ринкових відносин у житлово-комунальній сфері, формуванні єдиної фінансової та соціальної політики на територіях самоврядування, запровадженні нових форм управління ЖКГ на рівні територіальних громад, зокрема делегованого управління, а також впровадження системи договірних відносин, зумовлених появою в цій сфері суб'єктів господарювання різних організаційно-правових форм.

Метою державного управління щодо регіонального розвитку житлово-комунального господарства є урівноваження показників не лише добробуту, а й соціального розвитку територій, де спостерігаються значні відмінності у забезпеченні населення комунальними послугами.

В ході аналізу було виявлено основні принципи та функції державного управління в сфері ЖКГ.

Головними принципами державного управління у цій сфері є:

- забезпечення раціонального використання ресурсів;
- підтримання конкурентного середовища;
- регулювання цін (тарифів);
- забезпечення доступу до отримання житлово-комунальних послуг для споживачів;
- дотримання встановлених стандартів;
- забезпечення соціального захисту населення.

Відповідно, до головних функцій державного управління відносяться такі:

- підготовка пропозицій щодо формування державної політики;
- нормативно-правове забезпечення, проведення моніторингу;
- ліцензування певних видів господарської діяльності;
- організація та виконання робіт зі стандартизації в сфері ЖКГ;
- координація діяльності місцевих органів виконавчої влади;
- розроблення типових договорів;
- забезпечення контролю за дотриманням виконавцями/виробниками вимог стандартів тощо.

На основі перелічених принципів та функцій було запропоновано доповнення до переліку наявних механізмів державного управління у сфері ЖКГ з метою покращання надання житлово-комунальних послуг населенню, координації роботи певних відділів управління комунальною сферою з боку державних органів влади (див. рис.).

У сфері оплати житла і комунальних послуг була прийнята стратегія її поступового підвищення з метою покриття рівня витрат на послуги ЖКГ за рахунок самих споживачів (жителів), розвиваючи одночасно систему соціальної підтримки малозабезпечених верств населення шляхом надання їм бюджетних субсидій адресного характеру. Як критерій використовується нормативно встановлена частка витрат на житлово-комунальні послуги в сімейному бюджеті і соціальної норми площі, визначена для кожного регіону.

В процесі здійснення перетворень у сфері ЖКГ була прийнята стратегія децентралізації і спрощення структури державного управління в основному шляхом розподілу функцій між замовником і підрядником.

Головною метою подібних перетворень було зниження витрат при одночасному підвищенні якості надання житлово-комунальних послуг, чому мав сприяти принцип конкурсного добору підрядних організацій у тих сферах, де об'єктивно можлива монополізація, насамперед, в обслуговуванні житлового фонду.



Рис. Механізми державного управління в сфері ЖКГ

Монополізм, що існує сьогодні в сфері ЖКГ, не дає громадянам можливості вибирати на ринку необхідний набір житлових і комунальних послуг. Результатом панування муніципальної власності стала відсутність суб'єктів ринкових відносин у житлово-комунальній сфері. На сьогодні немає замовника, здатного самостійно розплачуватися за надані послуги, контролювати їх виконання і вибір. Така ситуація ускладнюється, перш за все, характером муніципальних послуг, що визначається як високою часткою природних локальних монополій у галузі, так і практикою керування, що сформувалася, експлуатацією житлового фонду за допомогою укрупнення наявних підприємств і наділення їх максимальним обсягом повноважень і функцій. У всіх регіонах спостерігається ситуація, за якої значну частку ринку послуг щодо керування муніципальним житловим фондом займають ЖЕКи. Суб'єктами малого підприємництва поки виробляється всього 6% обсягу послуг у ЖКГ. Найбільше таких підприємств функціонує в сфері капітального і поточного ремонту житлового фонду (близько 80%).

На сьогодні продовжує домінувати стара "радянська" модель ЖКГ, що обумовлено такими причинами:

- адміністративним лобюванням;
- наявністю традиційних, історично сформованих виробничих житлових підприємств у вигляді ЖЕКів, за якими адміністративно закріплені житлові райони;
- наявністю у ЖЕКів бюджетного фінансування на "відшкодування витрат" чи "погашення збитків", капітальний ремонт тощо;

- наданням пільг і субсидій, чого найчастіше позбавлені інші альтернативні форми.

Отже, реформування системи керування житловим господарством має враховувати:

- особливості сформованої фінансової ситуації в країні;
- негативні наслідки монополізму не тільки при наданні комунальних послуг і обслуговуванні житлового фонду, а й в управлінні ним;
- необхідність надання рівних умов приватним підприємствам, що прийшли на ринок обслуговування житла і житлових послуг;
- розширення спектра та якості наданих послуг.

Розглянувши нормативно-правову основу механізмів державної влади в сфері надання житлово-комунальних послуг можна зробити висновок, що в законах України, які регулюють сферу ЖКГ, є деякі "прогалини", що потребують досконалого вивчення та внесення пропозицій стосовно вдосконалення.

Тому в статті запропоновано шляхи вдосконалення чинного нормативно-правового механізму в Україні у сфері надання житлово-комунальних послуг:

1. У законодавстві України не розглянуто особливості функціонування деяких альтернативних форм організації та управління в сфері ЖКГ (керуючі компанії, приватний ЖЕО, орендне підприємство). Це зумовлює необхідність внесення відповідних змін до статей, у яких мають надаватися характеристики можливих альтернативних організаційних форм у ЖКГ.

2. Уточнення прав та обов'язків, відповідальності власників житлових будинків перед органами державної влади, місцевого самоврядування, членами громади.

3. Законодавство України потребує внесення доповнень щодо можливого застосування професійного управління житлово-комунальною сферою та створення компанії, що керує цим процесом.

Основними пріоритетами мають бути:

- формування місцевих законодавчих баз та умов для розвитку відносин на ринку квартир;
- стимулювання розвитку виготовлення будівельних деталей, виробів та функціонування підрядної сфери для всіх видів будівельної діяльності;
- забезпечення громадян соціальним житлом, надання дотацій в орендованих та приватизованих квартирах;
- створення системи фінансової підтримки і, як результат, економічна зацікавленість у будівництві житла.

Пріоритетом державної політики має бути також підтримка малозабезпечених верств населення шляхом надання житла, сплати частини витрат, регулювання цін оренди та ін.

Доведено, що одним з основних напрямів удосконалення державного управління комунальним господарством в умовах реформування є створення дієвої системи моніторингу та контролю стану комунального

господарства на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Основою оптимізації і структурування системи моніторингу є створення єдиного центру інформації в сфері ЖКГ на державному, регіональному та місцевому рівнях.

IV. Висновки

У результаті комплексного аналізу теоретичних і методологічних основ державних механізмів реформування житлово-комунального господарства встановлено, що, незважаючи на значну кількість робіт з відповідної проблематики, вона потребує ще більшої уваги науковців. Особливо це стосується розроблення напрямів подальшого реформування житлово-комунального господарства.

Література

1. Беззубко Л.В. Современные проблемы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства : монография / Л.В. Беззубко, С.А. Ильяшевич. – Донецк : Норд-компьютер, 2009. – 237 с.
2. Объединение совладельцев многоквартирных домов: проблемы и пути решения : учеб. пособ. / Л.В. Беззубко, И.А. Маслюк, В.Г. Севка, А.Н. Шамонова (Конева). – Донецк : Норд-компьютер, 2007. – 124 с.
3. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства: опыт и перспективы деятельности : монография / Л.В. Беззубко, А.Н. Шамонова, С.А. Ефимочкина, Б.И. Беззубко. – Донецк : Норд-компьютер, 2008. – 200 с.

УДК 351.5.024.5

ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

Бражко О.В.

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The author examines the lacks of the employment state regulation, principles of public policy of Ukraine in the field of population employment, feature of activity of employment Government service, principles of social policy in the field of population employment, concept of social partnership in the article.

Анотація

Досліджено недоліки державного регулювання зайнятості, принципи державної політики України у сфері зайнятості населення, особливості діяльності Державної служби зайнятості, принципи соціальної політики у сфері зайнятості населення, поняття соціального партнерства.

Ключові слова

Зайнятість, населення, ринок праці, державна політика, державне регулювання, концепція, соціально-економічний розвиток, безробіття, робоча сила.

I. Вступ

Серед ключових напрямів соціально-економічного розвитку України чільне місце посідають проблеми зайнятості населення та ринку праці. Поглиблення економічних реформ, зокрема перехід на етап стабілізації та економічного зростання, формування приватного сектора економіки, існування різних форм власності, розвиток конкурентних відносин, свобода підприємництва та вільний вибір видів зайнятості зумовлюють необхідність здійснення адекватної державної політики та застосу-

вання ефективних механізмів державного регулювання не тільки окремих елементів, а й усього циклу відтворення робочої сили, включаючи професійну підготовку та всі складові економічної активності населення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми формування соціальної політики в системі державного регулювання зайнятості населення.

III. Результати

В умовах, коли національний ринок праці ще тільки почав формуватись, не уникнути державного регулювання зайнятості населення. Базовим постулатом державної стратегії забезпечення зайнятості має стати принцип досягнення та підтримання повної продуктивної зайнятості. За цих умов концептуальні основи регулювання зайнятості населення в Україні мають полягати в органічному поєднанні механізму саморегулювання та механізму державного регулювання, які забезпечать умови для розвитку робочої сили та економічної активності.

Державна політика України у сфері зайнятості населення базується на таких принципах:

- забезпечення рівних можливостей усім громадянам;
- сприяння забезпеченню ефективної зайнятості, запобігання безробіттю, створення нових робочих місць та умов для розвитку підприємництва;
- координація діяльності у сфері зайнятості з іншими напрямками економічної й соціальної політики на основі державної та регіональних програм зайнятості;
- співробітництво професійних спілок, власників підприємств, установ, організацій з органами державного управління щодо розроблення, реалізації та контролю за виконанням заходів із забезпечення зайнятості населення;
- міжнародне співробітництво у вирішенні проблем зайнятості населення.

З метою реалізації державної політики зайнятості населення, професійної орієнтації, підготовки та перепідготовки працевлаштованих, соціальної підтримки громадян, які тимчасово не працюють, у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку була створена Державна служба зайнятості України, діяльність якої здійснюється під керівництвом Міністерства праці та соціальної політики України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Основними обов'язками Державної служби зайнятості є:

- аналіз і прогноз попиту та пропозиції на робочу силу, інформування населення й державних органів управління про стан ринку праці;
- консультування громадян, власників підприємств, установ та організацій;

- ведення обліку вільних робочих місць і громадян, які звертаються з питань працевлаштування;
- надання допомоги громадянам у підборі підходящої роботи і власникам підприємств, установ, організацій або уповноваженим ними органам у підборі необхідних працівників;
- організація професійної підготовки й перепідготовки громадян у системі служби зайнятості.

Служба зайнятості в Україні відразу формувалася як централізована державна система на правовій основі Закону України "Про зайнятість населення" і на базі широко розгалуженої державної служби працевлаштування з використанням її матеріально-технічної бази, системи обліку й кадрового складу працівників. Під час створення служби зайнятості враховувався світовий досвід і міжнародні норми.

Державна служба була створена у 1990 р., її обов'язки й права визначаються ст. 19 Закону України "Про зайнятість населення". Головними функціями служби зайнятості є:

- аналіз ринку праці та інформування про його стан;
- трудове посередництво і сприяння роботодавцям у забезпеченні підприємств робочою силою, а громадянам – в одержанні роботи;
- регулювання ринку праці, сприяння зайнятості;
- допомога громадянам на період безробіття;
- безпосередня участь у реалізації державної політики зайнятості тощо.

В Україні функціонують такі центри зайнятості: Державний, Кримський республіканський, обласні, районні та районні в містах.

Проблеми, які виникають на ринку праці, вирішують також Державний фонд сприяння зайнятості населення, Міністерство праці та соціальної політики України, Державна інспекція праці Мінпраці. Розглянуті органи державної влади є інститутами інфраструктури на ринку праці. Крім них, до інститутів інфраструктури належать: Пенсійний фонд, відділи (управління) праці та соціальної політики в областях та на містах, Комітет з нагляду за охороною праці, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори, Фонд соціального страхування, міграційні служби, кадрові агентства (нове явище у сфері обслуговування кадрової роботи в Україні, які виникли внаслідок відокремлення за функціями підбору провідного персоналу в особливий ряд інфраструктурних організацій), Державний фонд сприяння підприємству, фонди милосердя, центри підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

В умовах ринкової економіки зайнятість регулюється в основному державою відповідно до прийнятої політики (концепції) зайнятості. З метою створення умов для повної реалізації громадянами права на працю держава передбачає:

- заходи інвестиційної та податкової політики, які сприяють збереженню й розвитку системи робочих місць;
- забезпечення прав та інтересів працівників, створення сприятливих умов на виробництві, вдосконалення законодавства про зайнятість населення і працю;
- проведення аналітичних та наукових досліджень структури економіки і прогнозування наступних змін якості й розподілу робочої сили;
- організацію професійної орієнтації;
- регулювання зовнішньоекономічної діяльності щодо залучення й використання іноземної робочої сили в Україні на основі квотування та ліцензування;
- сприяння в разі необхідності створенню додаткових робочих місць підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності, а також поліпшенню умов праці в суспільному виробництві.

Основною метою систем управління зайнятістю є стимулювання попиту на робочу силу та наближення структури пропозиції праці до структури попиту на працю. Прийнято виділяти два типи політики зайнятості: пасивну та активну. При пасивній політиці основну роль відіграє держава, яка намагається забезпечити працівникам збереження робочих місць, роботодавцям – підтримку попиту на продукцію, безробітним – виплату компенсацій та надання допомоги у працевлаштуванні. Активна політика зайнятості передбачає, що основну роль відіграє людина, яка відчуває свою відповідальність за матеріальний стан своєї сім'ї та активно намагається зберегти зайнятість, а при її втраті здійснює активний пошук роботи.

В основу вибору тих чи інших методів регулювання ринку праці покладено аналіз і прогноз ситуації на ринку праці, визначення рівня переваги кожного з методів оцінювання наслідків використання тих чи інших методів, аналіз рівня узгодженості використаних методів, різноспрямованості їх наслідків. Активна політика на ринку праці – це комплекс методів і заходів, спрямованих на сприяння найшвидшому поверненню безробітних до активної праці. Загалом активні методи та заходи спрямовані на:

- субсидування частини витрат підприємств на заробітну плату, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, застосування гнучких форм зайнятості;
- надання допомоги при працевлаштуванні;
- створення додаткових сфер зайнятості (переструктуризація економіки, додат-

кові робочі місця на державних підприємствах, субсидування створення нових робочих місць у приватному секторі, створення умов для іноземного інвестування, організація суспільних робіт, створення умов для самозайнятості громадян тощо);

- посилення територіальної та професійної мобільності робочої сили;
- сприяння професійній підготовці, перепідготовці та підвищенню кваліфікації кадрів;
- сприяння самозайнятості та підприємництву;
- організацію оплачуваних суспільних робіт;
- регулювання тривалості робочого часу в інтересах роботодавця та працівника;
- допомогу людям, які мають особливі об'єктивні труднощі при працевлаштуванні: молоді, престарілим та іншим.

Допомога при працевлаштуванні в Україні забезпечується на основі Закону України "Про зайнятість населення" шляхом сприяння контактам між тими, хто шукає роботу, та роботодавцями. Послуги служби працевлаштування безкоштовні як для безробітних, так і для роботодавців.

Сприяння професійній підготовці та перепідготовці незайнятого населення здійснюється на базі навчальних закладів системи служби зайнятості, інших навчальних закладів, які проводять підготовку та перепідготовку працівників, а також підприємств.

Сприяння самозайнятості та підприємництву спрямоване на забезпечення умов для того, щоб люди могли самі створювати робочі місця для себе та інших.

Організація оплачуваних суспільних робіт означає надання безробітним тимчасової роботи, пов'язаної з будівництвом, ремонтом, прибиранням, обслуговуванням на об'єктах, що перебувають у віданні місцевих органів управління.

Регулювання тривалості робочого часу пов'язано, зокрема, з тим, що зайнятість може бути кількісно виміряна не тільки кількістю людей, а й кількістю годин робочого часу.

Сприяння людям, які мають особливі об'єктивні труднощі при працевлаштуванні, актуальне для певних груп населення та вирішення політики зайнятості. Специфічні проблеми з погляду зайнятості є практично в кожній соціально-демографічній групі населення.

Створення гнучкого ринку праці є об'єктивною передумовою розвитку економіки останніх десятиліть. Потребна в такому заході зумовлена посиленням виробничої гнучкості, внаслідок якої здійснюється диверсифікація виробництва, збільшуються дрібні виробничі одиниці, зростає кількість мобільних малих підприємств, орієнтованих на споживача, розвиваються підрядні форми праці.

Важливе значення мають також гнучкість використання робочої сили, її мобільність між підприємствами, у межах підприємств між професіями, а також залучення працівників до господарських справ фірми. Водночас ускладнюється розв'язання соціальних проблем: посилюється нестабільність стану тимчасово зайнятих і тих, хто працює в умовах гнучких режимів робочого часу, скорочується кількість працівників, які мають право на одержання допомоги й виплат по соціальному забезпеченню.

На сьогодні у вітчизняній і зарубіжній економічній літературі існує два погляди щодо необхідності державного втручання у сферу зайнятості: кейнсіанський і неокласичний.

Перший, кейнсіанський погляд, відстоює необхідність державного регулювання ринкової економіки в цілому й ринку праці зокрема. Причиною виникнення такого погляду послужила світова економічна криза 1930-х рр., що супроводжувалась масовим безробіттям і ви-

хід з якої був знайдений тільки завдяки цілеспрямованому втручання держави у сферу зайнятості.

Другий погляд, що належав споконвічно класикам і успадкований їх сучасними послідовниками – неокласиками в особі монетаристської школи, полягає в тому, що ринкова економіка має вбудовані важелі саморегуляції, а державне втручання, навпаки, розглядається ними як елемент, що штучно впливає на цілісний організм ринку і шкодить йому. Успіх від реалізації монетаристської програми в економіці розвинутих країн до цього часу залишається сумнівним, що, однак, не заважає прихильникам цієї теорії й донині аргументувати свою відмову від державного регулювання економіки, залишаючи за ним лише право втручання в грошово-кредитну сферу. Проте майбутнє світової економіки – за соціально орієнтованими ринковими програмами, гарантом виконання яких виступить держава (рис. 1).

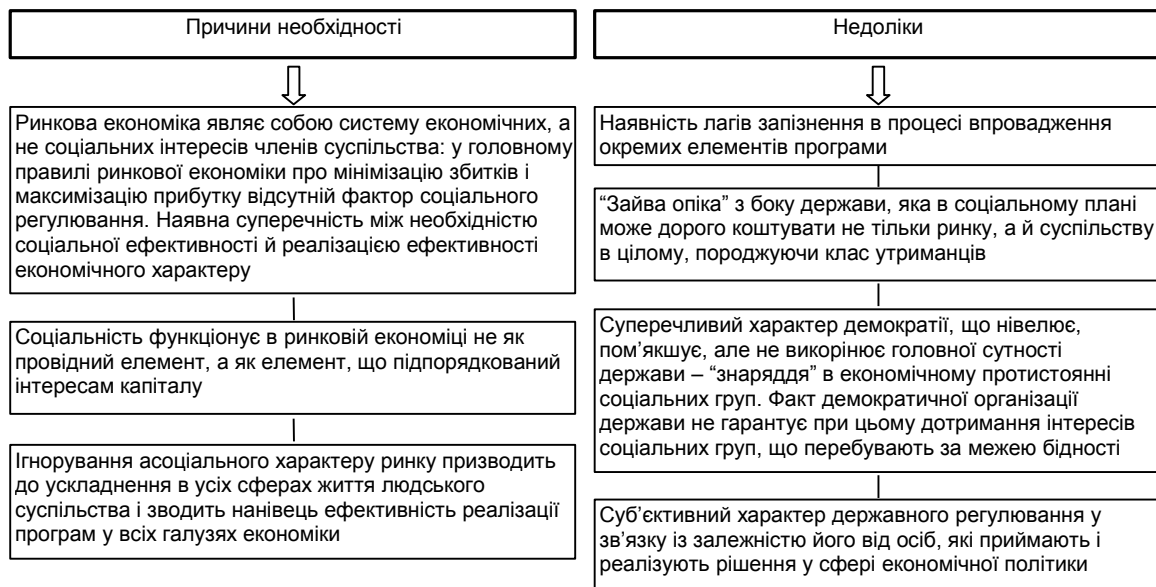


Рис. 1. Недоліки державного регулювання зайнятості

По-перше, ринкова економіка являє собою систему економічних, а не соціальних інтересів членів суспільства: у головному правилі ринкової економіки про мінімізацію збитків і максимізацію прибутку відсутній фактор соціального регулювання. Визнаючи, слідом за монетаристами, першорядну роль у розвитку економіки за матеріальним і нематеріальним виробництвом, слід підкреслити той факт, що не в інтересах капіталу сприяти соціальній сфері на добровільних засадах, оскільки така допомога не приводить до отримання швидкого прибутку.

Подолання вимушеного безробіття й досягнення повної зайнятості виступає цілком очевидною метою суспільного розвитку, однак є неприйнятним для ринкової економіки, в межах якої діє пріоритет приватного над

суспільним. Ринок – незаперечна влада капіталу, а отже, і всі його закони стоять на варті інтересів останнього.

Таким чином, існує суперечність між необхідністю соціальної ефективності й реалізацією ефективності економічного характеру. Тільки держава в змозі розв'язати сформовану суперечність. За допомогою програми зайнятості вона покликана зробити економічну політику на макро- і мікрорівні адекватною цілям соціального розвитку людського суспільства.

По-друге, соціальність функціонує в ринковій економіці не як провідний елемент, а як елемент, підпорядкований інтересам капіталу. Попит на працю збільшується меншою мірою, ніж збільшення всього капіталу суспільства.

По-третє, ігнорування асоціального характеру ринку призводить до ускладнення в усіх сферах життя людського суспільства і зводить нанівець ефективність реалізації програм в інших сферах економіки. Таким чином, монетаризм, відстоюючи самодостатність ринку як економічної й соціальної системи, прирікає всіх послідовників своєї програми на неминучі соціальні конфлікти.

Однак аргументація буде неповною без визнання ряду негативних моментів у процесі державного регулювання сфери зайнятості.

По-перше, як і в будь-якій іншій сфері економіки, державному регулюванню у сфері зайнятості властива бюрократичність, наявність тимчасових лагів запізнення в ході впровадження окремих елементів програми.

По-друге, “зайва опіка” з боку держави в соціальному плані може дорого коштувати не тільки ринку, а й суспільству в цілому, породжуючи клас утриманців.

Усі вищеперелічені недоліки державного регулювання економіки традиційно виділяють неокласики. Водночас більш суттєва суперечність, на наш погляд, закладена в розумінні сутності держави та її ролі в суспільстві як соціального й політичного інституту.

У радянській суспільній науці панував класовий підхід до визначення держави, відповідно до якого держава є організацією політичної влади економічно панівного в суспільстві класу, основним її знаряддям і виникла внаслідок суспільного поділу праці, появи приватної власності та розколу суспільства на класи.

Сучасний підхід до проблеми держави визначає її як основний інститут політичної системи суспільства, що організовує, спрямовує й контролює спільну діяльність і відносини людей, суспільних груп, класів та асоціацій. Держава являє собою центральний інститут влади в суспільстві та концентроване здійснення цієї владою політики.

Змінивши основні акценти у визначенні держави, сучасна суспільна наука продовжує зберігати матеріалістичний підхід до розуміння історії взагалі й походження держави зокрема. При цьому конкретно-практичний матеріал дає змогу поглибити й уточнити колишні погляди.

Проте будемо розцінювати цей факт як виняток з правил, а для подальшого ходу міркувань наголосимо, що держава – це, насамперед, інститут влади. За яким критерієм і яка саме із соціальних груп приходить до влади, визначається політичним устроєм країни. Зокрема, введення на початку XX ст. загального виборчого права привело до демократії, побудованої на визнанні права кожного брати участь у вирішенні державних справ.

Головним недоліком державного регулювання зайнятості може стати здійснення його в інтересах капіталу, а отже, в інтересах асоціального характеру ринкової економіки. Факт демократичної організації держави не гарантує при цьому дотримання інтересів соціальних груп, що перебувають за межею бідності. У цих умовах механізм реалізації державної політики зайнятості може бути навіть декларований, але по суті залишатися фікцією.

На суб'єктивний характер державного регулювання вказують Е. Даунс і У. Нисканен у своїй теорії мотивації економічного вибору, в межах якої всі особи, які приймають і реалізують рішення у сфері економічної політики, поділяються на дві категорії [1, с. 77]:

1. Політики, які приймають у сфері економічної політики рішення, що не завжди й необов'язково збігаються з інтересами того суспільства, яке вони представляють. Оптимізація зайнятості може стати для них не самодостатньою метою, а засобом для реалізації вузьколокальних егоїстичних цілей.

2. Чиновники, цільова функція поведінки яких містить у собі такі змінні: заробітну плату, додатковий дохід, пов'язаний із займаною посадою, репутацію, владу, патронаж тощо.

Таким чином, усвідомлення необхідності державного втручання вимагає від економістів усвідомлення негативних сторін цього явища, свідченням чого в теорії стане формування соціально орієнтованої моделі сучасного ринку праці, а на практиці – вироблення об'єктивної раціональної програми у сфері зайнятості й соціальної підтримки населення.

Однак формування соціально орієнтованої моделі ринку праці зовсім не означає розширення вже існуючих моделей. Навпаки, необхідно взагалі переглянути можливість і необхідність суб'єктивного моделювання у сфері трудових відносин.

У процесі побудови моделі неминуче втрачається соціальність досліджуваного фактора, що призводить до його уречевлення й завуальовування дійсної суспільної проблеми. Всі моделі ринку праці повинні показувати існуючі на ньому взаємозв'язки крізь призму соціальності. Тільки тоді вони будуть відповідати хоча й спрощеній, але все ж таки дійсності.

Зведення робочої сили до рівня звичайного товару наприкінці 1960-х рр., у період масового безробіття у всьому світі, уможливило появу висловлювання монетаристів про те, що безробіття не існує як проблема. Особливістю робочої сили як товару є те, що вона не може бути відокремлена від свого носія – конкретної людини, а отже, на відміну від інших товарів на ринку, має, крім речовинної, соціальну форму. Реалізація

права на працю – прояв соціальної ефективності розвитку людського суспільства в цілому й конкретної людини зокрема.

У сучасній науковій літературі виділяють “соціальну відповідальність бізнесу” як один зі способів подолання розриву між власністю і працею [4]. Однак уже в короткостроковому періоді витрати з реалізації соціальної відповідальності суперечать основним цілям бізнесу, а саме максимізації прибутку внаслідок зростання витрат виробництва. Наполягаючи на вигоді в довгостроковому періоді, автори концепції все-таки визнають необхідним, щоб держава забезпечувала зацікавленість підприємців у короткостроковій перспективі. Іншими словами, концепція соціальної відповідальності бізнесу зводиться до дій держави щодо реалізації останньої, а отже, ще раз підтверджує ідею про те, що соціальність як об’єктивна характеристика взагалі не притаманна бізнесу. Соціальну спрямованість можна розглядати тільки як підпорядкований елемент ринкової системи. Програми соціального характеру здійснюються настільки, наскільки в цьому є необхідність з боку капіталу.

Іншими словами, соціальна відповідальність бізнесу тим менша, чим менше є для цього економічних підстав. Так, наприклад, гуманізація праці в 1960–1970-х рр. витіснила конвеєрний спосіб виробництва, з одного боку, як спосіб, який знеособлює людину в процесі виробництва, а з іншого – що більш істотно, який вичерпав резерви підвищення продуктивності. Як головні фактори підвищення продуктивності з цього моменту стали розглядати кваліфікацію працівників, знання ними виробництва, їх ентузіазм і готовність самовіддано працювати.

Однак у середині 1990-х рр. накреслилася тенденція повернення до тейлоризму. Професор М. Шуман із Науково-дослідного інституту суспільних наук у Геттінгені називає три основні фактори, що сприяють її виникненню:

1. В умовах загострення міжнародної конкуренції менеджмент підприємства перестав залежати від соціальної згоди на території, де воно розміщується. “Хто хоче одержати роботу, завжди піде на поступки у сфері умов праці”. На наш погляд, цей фактор свідчить про те, що монетарний підхід до зайнятості не тільки продовжує зберігатися, а й посилюється в умовах інтенсифікації процесу глобалізації.

2. Зміна мислення у керівників бізнесу. Вони прагнуть дотримуватись кращих світових зразків у плані продуктивності, застосовуваного устаткування, організаційної структури, ефективності й раціоналізації виробництва, що здійснює конкурентний тиск на довгострокову політику у сфері підвищення продуктивності за рахунок розвитку людських ресурсів.

3. Питання про вартість акцій набуває дедалі більшого значення, адже “люди вкладають гроші тільки туди, де можна швидше отримати дохід”.

Таким чином, соціальна відповідальність бізнесу підвищилася в 1960–1970-х рр., оскільки на те були об’єктивні економічні причини. Однак до кінця XX ст. ситуація змінилася, й у бізнесу залишається все менше економічних підстав для підвищення соціальної відповідальності.

Виступаючи носієм соціальності, держава є єдиним посередником між працею і власністю, який здатний забезпечити нормативну базу для соціального партнерства, в межах якого будуть узгоджені їх соціально-економічні інтереси.

Як було зазначено вище, необхідність державного регулювання соціальної сфери виникла наприкінці XIX – на початку XX ст., коли монополістичні тенденції в розвитку ринку назавжди позбавили його здатності до саморегуляції й самовідновлення. Основною причиною монополізації економічних відносин і руйнування основ вільнопідприємницького капіталізму був розвиток масового індустріального виробництва. Отже, генеруючи ідеї науково-технічного прогресу, людина створювала умови, що сприяли загостренню соціальної нестабільності й подолання яких ставало першочерговим завданням державної політики.

Німеччина стала першою країною, що наприкінці XIX ст. вжила безпрецедентних заходів соціального захисту найманих працівників. Заслуга у формуванні страхового законодавства належить канцлеру О. фон Бісмарку. Він домігся послідовного прийняття трьох законів, що сформували систему соціального страхування:

- Закон про страхування через хворобу робітників промислової праці (1884 р.), відповідно до якого 2/3 страхових внесків робилося працівником і 1/3 – роботодавцем;
- Закон про страхування від нещасних випадків на виробництві (1885 р.);
- Закон про інвалідність і страхування по старості (1891 р.), за яким внески робилися працівниками і роботодавцями в рівних частинах при деякій державній субсидії.

Система обов’язкового страхування від безробіття була прийнята лише в 1927 р. Однак, незважаючи на вже майже вікову історію, поняття “соціальна політика” не має певного наукового визначення. Це пояснюється тим, що кожен дослідник має свій погляд на зміст і цілі того, що називають соціальною політикою. З цієї ж причини Комісія європейських товариств у Європейському Союзі обійшла проблему визначення соціальної політики.

Процитуємо найбільш типові визначення соціальної політики, на які ми натрапили в процесі аналізу наукової літератури:

- “соціальна політика – це діяльність державних і цивільних інститутів, суспільних груп і окремих осіб (суб’єктів соціальної політики), спрямована на реалізацію природних прав людини, що забезпечують її життєдіяльність і розвиток як соціальної істоти при невід’ємному дотриманні її цивільних прав і бажань” [9, с. 91];
- “соціальна політика держави – це визначена орієнтація та система заходів для оптимізації соціального розвитку суспільства, відносин між соціальними й іншими групами, створення тих чи інших умов для задоволення життєвих потреб їх представників” [8, с. 13];
- “соціальна політика – це сукупність ідеологічних уявлень суспільства й держави про цілі соціального розвитку й діяльність щодо досягнення соціальних показників, які відповідають цим цілям” [7, с. 33].

Типовий характер цих визначень полягає в тому, що всі вони розкривають зміст об’єкта дослідження по-своєму, не вдаючись при цьому до його специфікації. Однак сутність дефініції зводиться, насамперед, до формулювання найбільш суттєвих ознак, що визначають специфіку об’єкта дослідження.

Так, розвиток ринкової економіки, як і зумовлене ним зростання матеріальної бази споконвічно спираються на державну організацію громадського життя. Проте соціальна політика виступає особливим напрямом державного регулювання, який не був характерний для нього на момент виникнення, але який з’явився на певному етапі суспільного розвитку для подолання соціальних суперечностей ринкової економіки. Причина появи соціальної політики визначила головну її специфіку, що може змінюватися за формою, але не за змістом.

Відповідно до цього, визначення повинно мати такий вигляд: соціальна політика – це діяльність держави, спрямована на пом’якшення соціальних суперечностей ринку. Негативні властивості ринку в соціальній сфері можна лише пом’якшити, але не усунути, оскільки їх здатність до самовідтворення глибоко укорінена в самій системі.

Під соціальними суперечностями ринку мається на увазі той факт, що в умовах ринкової економіки соціальна мета, яка містить у собі соціальну справедливість, соціальну ефективність та соціальну безпеку, залишається нереалізованою. Ринкові способи досягнення основних соціальних цілей шляхом забезпечення економічної свободи, економічної справедливості, економічної ефективності, економічної безпеки й економічного зростання асоціальні вже за своєю природою, оскільки конкуренція й приватна власність як головні елементи ринку передбачають превалювання приватних економічних інтересів над суспільними. З одного боку, цей процес об’єктивний, без нього неможливе новаторство й науково-технічний прогрес (НТП), але, з іншого боку, він призводить до соціальної диференціації та безробіття. Причому диференціація не тільки за доходами, а й за рівнем доступу до освіти, медичного обслуговування й результатів розвитку культури.

Крім того, в умовах ринку домінує принцип розподілу доходів “кожному за його капіталом” [2, с. 259]. Тенденція в розподілі й русі власності за законом елітарності та високої концентрації багатства [6, с. 33] збільшує цей факт, оскільки не тільки не сприяє подоланню соціальної нерівності, а й відтворює її в щоразу більших масштабах.

Однак зростання культури, проголошення рівності всіх громадян перед законом, знищення станів і станових привілеїв, досягнення політичної рівності, НТП поклали початок процесу соціалізації, в межах якого турботу про соціальні сфери життєдіяльності людського співтовариства повинна взяти на себе держава за допомогою проведення соціальної політики. До сфер регулювання соціальної політики належать: ринок праці і зайнятість, освіта, охорона здоров’я, наука і культура.

Усі зазначені сфери не входять в інтереси ринку, але водночас мають першорядне значення для вдосконалення людського капіталу й забезпечення гідного рівня існування людей.

При реалізації механізмів соціальної політики слід дотримуватися цілого ряду принципів (рис. 2).

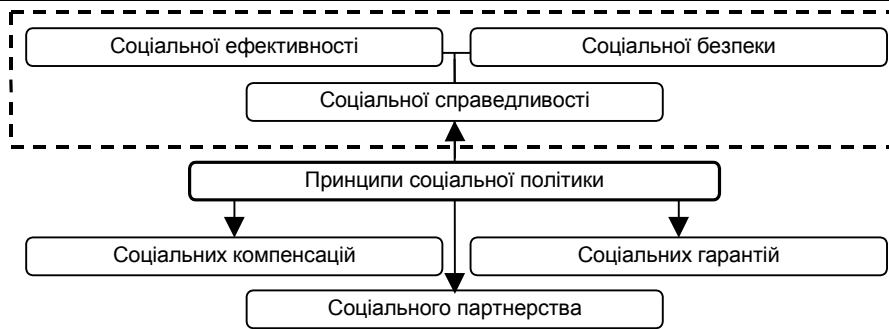


Рис. 2. Принципи соціальної політики у сфері зайнятості населення

Головним з них, на нашу думку, є триєдиний принцип-мета соціальної справедливості, ефективності й безпеки, кожен компонент якого рівнозначний за своєю цінністю. Зміст цього принципу полягає в забезпеченні кожного члена суспільства гідним рівнем життя, наданні можливостей для розвитку інтелектуальних і фізичних здібностей без ризику стати безробітним або працюючим жебраком.

У науковій літературі виділяють два типи соціальної справедливості: зрівняльний і розподільний [5, с. 27]. Зрівняльний тип справедливості надає кожному члену суспільства рівні можливості на всіх етапах економічної діяльності. Однак водночас він знижує мотивацію до праці, творчості, успіху й створює умови для домінування соціальної справедливості над об'єктивною необхідністю суспільства в розвитку, тобто над економічною ефективністю.

Наступний принцип – принцип соціального партнерства – набув значущості для реалізації соціальної політики в 1919 р. з моменту створення Міжнародної організації праці. Суть цього принципу зводиться до такого:

- рівноправність сторін на переговорах і при прийнятті рішень;
- рівна для всіх сторін обов'язковість виконання домовленостей;
- обов'язкова й рівна відповідальність сторін за виконання прийнятих зобов'язань;
- принцип трипартизму, тобто участі в переговорах трьох сторін: державної влади, працівників і роботодавців.

Соціальне партнерство являє собою еволюційно-реформістський підхід до вирішення соціальних проблем. У сторін трудових відносин завжди, і це об'єктивно, існують розбіжності щодо мети. Так, мета підприємців – отримати максимальний прибуток, а найманих працівників – високу заробітну плату. Однак обидві сторони втягнені в єдиний процес – процес виробництва – й мають запобігати появі конфліктів.

У період відсутності профспілок й активного втручання держави у відносини зайнятості конфлікт вирішували силою і владою.

Як показує історія, в результаті тривалого протистояння між працею й капіталом наймани працівники відвоювали спочатку право на об'єднання в профспілки з метою захисту інтересів, а згодом – на колективні переговори з власниками засобів виробництва й право на страйк як найбільш радикальний спосіб захисту своїх прав.

Отже, до початку ХХ ст. був сформований своєрідний триєдиний характер профспілкових вимог: право на об'єднання, право на колективні переговори та право на страйки. Міжнародна організація праці прийняла відповідні конвенції, що закріпили за цими правами статус міжнародних норм.

IV. Висновки

Основною метою систем управління зайнятістю є стимулювання попиту на робочу силу та наближення структури пропозиції праці до структури попиту на працю. Прийнято виділяти два типи політики зайнятості: пасивну та активну. При пасивній політиці основну роль відіграє держава, яка намагається забезпечити працівникам збереження робочих місць, роботодавцям – підтримку попиту на продукцію, безробітним – виплату компенсацій та надання допомоги у працевлаштуванні. Активна політика зайнятості передбачає, що основну роль відіграє людина, яка відчуває свою відповідальність за матеріальний стан своєї сім'ї та активно намагається зберегти зайнятість, а при її втраті здійснює активний пошук роботи.

При реалізації механізмів соціальної політики слід дотримуватися цілого ряду принципів. Головним з них, на нашу думку, є триєдиний принцип-мета соціальної справедливості, ефективності й безпеки, кожен компонент якого рівнозначний за своєю цінністю. Зміст цього принципу полягає в забезпеченні кожного члена суспільства гідним рівнем життя, наданні можливостей для розвитку інтелектуальних і фізичних здібностей без ризику стати безробітним або працюючим жебраком.

Виділено два типи соціальної справедливості: зрівняльний і розподільний. Зрівняльний тип справедливості надає кожному члену суспільства рівні можливості на всіх

етапах економічної діяльності. Однак водночас він знижує мотивацію до праці, творчості, успіху й створює умови для домінування соціальної справедливості над об'єктивною необхідністю суспільства в розвитку, тобто над економічною ефективністю.

Соціальне партнерство являє собою еволюційно-реформістський підхід до вирішення соціальних проблем. У сторін трудових відносин завжди, і це об'єктивно, існують розбіжності щодо мети. Так, мета підприємців – отримати максимальний прибуток, а найманих працівників – високу заробітну плату. Однак обидві сторони втягнені в єдиний процес – процес виробництва – й повинні запобігати появі конфліктів.

Література

1. Агабекян Р.Л. Современные теории занятости / Р.Л. Агабекян, Г.Л. Авагян. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 190 с.
2. Адамчук В.В. Экономика и социология труда : учебник / В.В. Адамчук, О.В. Ромашов, М.Е. Сорокина. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 407 с.
3. Вебер М. Избранные произведения : пер. с нем. / М. Вебер. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
4. Геєць В. Фактори і умови формування середнього класу як стабілізуючого ядра суспільного розвитку в Україні / В. Геєць // Україна: аспекти праці. – 2006. – № 8. – С. 6–14.
5. Курило І. Про базисні принципи соціально-демографічної політики в Україні / І. Курило // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 11. – С. 27–34.
6. Надточій Б. Соціальне страхування у контексті історії / Б. Надточій // Соціальний захист. – 2003. – № 2. – С. 20–24; № 3. – С. 29–33.
7. Сергієнко О. Соціальна політика в сучасному світі та в Україні / О. Сергієнко // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 1. – С. 31–37.
8. Скуратівський В. Соціальна політика / В. Скуратівський, О. Палій, Е. Лібанова. – К. : УАДУ, 1997. – 362 с.
9. Чук А.В. Соціальна політика та пенсійне забезпечення в економічній структурі суспільства України / А.В. Чук // Стратегія економічного розвитку України. – 2002. – № 1. – С. 90–99.

УДК 351.83(477)

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ

Гуслякова О.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author examines history and development of tourist industry of Ukraine, lacks of public administration this industry, and also analyses activity of management organs of tourism in the article.

Анотація

Розглянуто історію та розвиток туристичної галузі України, недоліки державного управління цією галуззю, а також проаналізовано діяльність органів управління туризмом.

Ключові слова

Туризм, державне регулювання, галузь, орган управління, фінансування, регіон.

I. Вступ.

З метою більш адекватного аналізу структури управління туристичною галуззю, що існує на сьогодні в Україні, слід розглянути історію її становлення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити становлення системи державного регулювання туристичної галузі України.

III. Результати

На ранніх етапах розвитку туризму виділяли такі його види: самодіяльний, пізнавальний, лікувальний, навчальний та бізнес-туризм. У XIX – на початку XX ст. незначні зміни відбулися лише на регіональних рівнях – виникли просвітницькі організації, які керували туристично-екскурсійною діяльністю. Зміна державної влади в Україні в 1918 р. призвела до змін у структурі управління туризмом: був створений Експертно-виставковий музейний відділ при Департаменті дошкільної освіти Міністерства народної освіти УНР, який після декількох перетворень функціонував і при радянській владі до 1928 р. [7, с. 47].

Структура та підпорядкованість органів управління туристичною галуззю час від часу змінювались. Водночас відбувалось зміщення акцентів щодо пріоритетних видів туризму: від пізнавальних до оздоровчих, розважальних тощо. В повоєнні роки сформувалась досить складна система стратегічного та оперативного регулювання туризму. Організація туризму в Україні одночасно

покладалася на різні відомства. Необхідно зазначити, що найбільший внесок у розвиток галузі зробила єдина туристична система профспілок, оперативне управління якою здійснювала Українська республіканська рада по туризму та екскурсіях.

Що стосується стратегічного управління туристичним господарством республіки, то всі основні рекомендації, поради, установки надходили з Москви. У зв'язку з розвитком туристичного руху в країні, а також збільшенням чисельності іноземців, що бажали відвідати республіку, виникла необхідність створення сучасної туристичної індустрії. Її формування та розвиток здійснювалися без глибокого розуміння її проблем, тому при цьому застосовувалися, в основному, екстенсивні методи без урахування сучасних досліджень учених і даних соціологічних опитувань населення. Плануючи розвиток галузі "від досягнутого", залишали поза увагою реальні проблеми основних її суб'єктів. У результаті цього низькими були культура і якість обслуговування туристів, не досить ефективно використовувалася матеріально-технічна база, повільно вводилися в експлуатацію нові і затиювалася на роки реконструкція старих об'єктів [3].

Позитивні сторони радянської системи державного регулювання туризму описані у "Великій радянській енциклопедії". Зокрема, там зазначається, що "в СРСР державну політику в галузі туризму проводили ВЦСПС та Головне управління з іноземного туризму при Раді Міністрів СРСР. Основні завдання туризму випливали з його оздоровчого, культурно-пізнавального значення. Туристичні організації звільнені державою від будь-яких податків, у тому числі й від податку на дохід. Із державних, профспілкових бюджетів, фондів підприємств направляються значні суми на розвиток матеріально-технічної бази, придбання пільгових путівок, дотації туристичним організаціям тощо" [1, с. 335].

Як зазначено вище, за радянських часів питання туризму в Україні постійно регулював цілий ряд державних установ: Державний комітет СРСР з іноземного туризму, який в Україні був представлений Головним управлінням по іноземному туризму при Раді Міністрів України, Українська республіканська рада з туризму та екскурсій, що входила до складу Української ради професійних спілок, Бюро міжнародного молодіжного туризму "Супутник" ЦК ЛКСМУ, а також міністерства освіти, культури, оборони та інші, що мали підвідомчі туристичні заклади – всього понад 20 міністерств, відомств і громадських організацій.

Із здобуттям Україною незалежності загальносоюзну вертикаль було порушено, але в межах республіки аналогічна структура управління туристичною індустрією в цілому зберег-

лася. Деякою мірою на той час організаційна система мала певні переваги: в умовах ринкових перетворень туристично-рекреаційна сфера вимагала для свого розвитку чималих інвестиційних ресурсів, і капіталовкладення різних міністерств та відомств забезпечували значну частину фінансування галузі. Водночас усе наочнішими ставали недоліки такої організації управління на макрорівні, пов'язані, насамперед, з ігноруванням системного підходу до управління. Окремі елементи структури галузі розпочали власну внутрішню реорганізацію, при цьому не координуючи своїх дій. По суті, єдиний державний орган – Головне управління по іноземному туризму при Раді Міністрів України – припинив існування ще в 1989 р., а на його базі було створено державну корпорацію "Укрінтур", але за своїми обсягами туризм у її діяльності посідав другорядне місце. Водночас "Інтурист", "Супутник" та "Укрпрофтур", втративши жорстку державну опіку, відносно швидко адаптувалися до нових умов шляхом роздержавлення та акціонування туристичних об'єктів [7, с. 87].

Нові туристичні формування, що масово виникали у 1992–1994 рр., в основному орієнтувалися на виїзний туризм, оскільки в тих умовах це було вигіднішим. Проте великий вплив на туристичний ринок вони не справляли, а зі спадом активності населення, що пояснювалося різким зменшенням його доходів, та введенням суворіших прикордонних формальностей діяльності цих організацій поступово скорочувалася. У кінці 1994 р. простежується чітка тенденція до зменшення кількості учасників туристичного бізнесу, на ринку залишаються лише ті структури, які зуміли адаптуватися до нових правових умов туристичної діяльності, витримали конкуренцію, зберегли хорошу репутацію серед зарубіжних партнерів, розширили асортимент і якість послуг [3].

Отже, бурхливі процеси перетворень 1989–1993 рр. призвели до погіршення балансу в'їзного та виїзного туристичних потоків. У 1992 р. Україну відвідали лише 120 тис. іноземців, що майже втричі менше, ніж у 1980-ті рр., а втрати держави по валютних прибутках становили майже 80%. Водночас спрощення виїзду за кордон і гарантований рівень сервісу спричинили значну активізацію виїзду українських громадян на відпочинок до сусідніх країн, а також до тих, де був розвинений "шоп-туризм". Ці процеси також спричинили розпад системи соціально орієнтованого внутрішнього туризму і руйнування важливих складових інфраструктури галузі.

Для пошуку шляхів виходу з кризи у травні 1993 р. було створено Державний комітет по туризму України, який почав діяти як вищий інституційний орган системи управління вітчизняною туристичною галуззю,

Держава та регіони

безпосередньо підпорядкований Кабінетові Міністрів України. Головними заходами Держкомтуризму щодо формування системи державного регулювання туризму були:

- формування нормативно-правової бази для регулювання туристичної діяльності (у 1995 р. Верховною Радою України було прийнято Закон “Про туризм” [2]);
- розроблення стратегічного плану розвитку галузі (Кабінетом Міністрів України затверджено Програму розвитку туризму на 1995–2005 рр. [5]; з 1995 р. у туристичній галузі запроваджено державну статистичну звітність);
- введення з 1994 р. ліцензування туристичних підприємств з метою контролю якості послуг;
- створення системи Генеральних агентств Держкомтуризму в регіонах на базі державних туристичних підприємств – регіональних підрозділів колишньої системи “Інтуристу”;
- сприяння туристичним підприємствам України щодо їх виходу на міжнародний ринок шляхом активізації виставкової діяльності (у 1994 р. започатковано проведення щорічних Міжнародних туристичних виставок) [3].

Завдяки цим та іншим заходам вдалося дещо впорядкувати діяльність у сфері організації туризму, зокрема значною мірою введено діяльність туристичних фірм з “тіні”, суттєво зменшено кількість шахрайств при організації подорожей за кордон, розширено асортимент та якість послуг. Водночас було виявлено недоліки в системі організації державного управління галуззю. Зокрема, поява центрального органу управління туристичною галуззю остаточно не розв’язала проблему багатовідомчого характеру туристичної індустрії України, хоча кількість відомств, що регулювали діяльність туристично-рекреаційних підприємств, зменшилася на той час уже до 14 державних і недержавних структур.

Логічною спробою подолання розосередженості регуляторного впливу держави на функціонування туристичної галузі стало створення в 1996 р. Національної ради по туризму. На цей позавідомчий орган, окрім функцій координування діяльності всіх зацікавлених у розвитку туризму галузей, також було покладено розгляд пропозицій щодо визначення перспектив та напрямів розвитку всіх видів туристичної діяльності, запровадження системи управління та розроблення заходів щодо захисту інтересів держави в цій сфері. Однак обсяг реальних повноважень, якими було наділено цей колегіальний орган, і на сьогодні є досить обмеженим та абсолютно не відповідає його місцю в загальногалузевій управлінській ієрархії [6, с. 35].

Ще одним проблемним напрямом виявилось регулювання галузі на регіональному рівні. Так, після започаткування ліцензування генеральні агентства по туризму в регіонах стали, по суті, звичайними комерційними структурами державної форми власності, що надавали туристичні послуги, але водночас мали певні повноваження щодо консультування і контролю інших туристичних підприємств свого регіону. Це, звичайно, викликало численні нарікання з обох боків як на нерівність умов та методів роботи, так і на небажання співпрацювати. Саме тому в ряді регіонів, де місцева влада усвідомила значення туризму для розвитку регіону, вже у 1995–1996 рр. у складі обласних державних адміністрацій почали утворюватись структурні підрозділи з питань туризму. Крім того, у 1995 р. було утворено Міністерство курортів і туризму Автономної Республіки Крим. Проте управління або відділи були утворені лише у восьми областях (на кінець 1998 р. їх кількість збільшилася до 10), а також містах Києві та Севастополі. Ці дані свідчать, що формування структур державного регулювання туризму в регіонах часто гальмувалося через певне нерозуміння місцевою владою його значення для розвитку місцевої економіки та необхідності регулювання на місцевому рівні. Це значною мірою зумовлено браком висококваліфікованих спеціалістів з питань туризму як в органах місцевої влади, так і серед працівників галузі в регіоні.

Усвідомлення недосконалості сучасної системи управління і початок в середині 1990-х рр. в Україні адміністративної реформи призвели у 1998–1999 рр. до зміни структури управління туризмом. Водночас висувались дещо справедливі нарікання відносно неналежного виконання чи взагалі невиконання завдань, поставлених перед Держкомтуризмом. Утім, його ліквідація, згідно з Указом Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” [4] від 15 грудня 1999 р. № 1573, та утворення єдиного Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму на базі трьох Державних комітетів України не могли бути розцінені однозначно схвально. В регіонах також відбулося об’єднання структурних підрозділів облдержадміністрацій, що відали питаннями цих трьох сфер [7].

Подальша практика довела хибність такої політики: повністю дотаційні молодіжна та фізкультурно-спортивна сфери відсунули туристичну галузь на задній план. Це спостерігалось як на центральному, так і на регіональному рівнях. Свідченням цього є те, що в результаті значних витрат від фінансової кризи 1999 р. обсяг наданих туристичною галуззю послуг скоротився на 16%.

Прогнозованим наслідком усвідомлення проблем, що виникли в українській туристичній галузі, стала реорганізація Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму (Указ Президента України від 11 квітня 2002 р. № 331) та створення замість Департаменту туризму і курортів, що діяв у його складі, організаційно відокремленої Державної туристичної адміністрації України (Держтурадміністрація), яка сьогодні є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінетові Міністрів України. Ця подія засвідчила активізацію політики держави щодо підтримки розвитку туризму, створення нових механізмів формування та просування якісного національного туристичного продукту. Крім того, в 2003 р. до відання Держтурадміністрації було передано сферу управління курортними територіями.

IV. Висновки

Україна має значні можливості для динамічного розвитку туристичної та рекреаційної галузі, розширення міжнародного співробітництва в цій сфері. Однак наявний потенціал реалізується недостатньо через відсутність цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави і відпрацьованих механізмів регулювання галузі, донині немає повноцінної, адаптованої до ринкових умов державної політики розвитку вітчизняного туризму, підвищення його економічної ефективності та пізнавальної цінності. Держава, по суті, втратила контроль за її розвитком та регулюванням діяльності.

Відсутність належної структури управління туристичною галуззю України призвела до ситуації, коли країна з багатим туристично-рекреаційним потенціалом упродовж майже десятиріччя не сприймалась світо-

вою спільнотою як туристична країна. Все це ще раз підкреслює важливість та необхідність державного регулювання туризму, у тому числі через формування дієвої структури органів управління галуззю.

Література

1. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Совет. энциклопедия, 1997. – Т. 26. – 624 с.
2. Закон України “Про туризм” / Верховна Рада України, Ін-т законодавства ; редкол. : В.Ф. Опришко (голова) та ін. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1995.
3. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.09.2002 р. № 583 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 18. – Ст. 935.
4. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1573 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 11.
5. Про Програму розвитку туризму в Україні до 2005 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.1997 р. № 702 // Урядовий кур’єр. – 1995. – № 26. – С. 7.
6. Туризм і охорона культурної спадщини: український та польський досвід : монографія / В. Вакуленко, І. Валентюк, В. Грибан та ін. ; [за заг. ред. Ю. Лебединського, В. Вакуленка, І. Валентюк та ін.]. – К. : Вид-во К.І.С., 2003. – 176 с.
7. Федорченко В.К. Історія туризму в Україні : навч. посіб. / В.К. Федорченко, Т.А. Дьорова ; передм. В.А. Смолія. – К. : Вища школа, 2002. – 195 с.

УДК: 364.442.6

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ АНАЛІЗУ СУЧАСНОГО СТАНУ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Деліні М.М.

викладач Донецького державного університету управління

Annotation

The contemporary level of welfare in Ukraine, the influence of the world economic crises on it is studied in the article. Statistics of regional diversity of important social indicators development are given. The direction to improve the existing state system of social security is suggested.

Анотація

У статті розглянуто сучасний рівень розвитку соціального стану населення України,

наслідки впливу на нього світової економічної кризи. Проаналізовано статистичні дані щодо регіональної диференціації розвитку важливих соціальних показників. Запропоновано напрями вдосконалення існуючої державної системи соціального захисту.

Ключові слова

Матеріальний добробут населення, рівень безробіття, регіональна соціальна диференціація, рівень заробітної плати, Соціальний фонд регіонального розвитку.

I. Вступ

Актуальність дослідження проблеми вдосконалення державного механізму соціального захисту населення України визначена загостренням його соціального стану, що зумовлено світовою фінансовою та політичною кризою в суспільстві. У країні гостро постала проблема вдосконалення наявного державного механізму соціального захисту населення.

Питання соціального розвитку населення України у своїх наукових працях досліджують такі відомі економісти, як: О. Амоша, Л. Батченко, Є. Бобров, Н. Борецька, В. Геєць, Б. Данилишин, В. Дорофійенко та інші.

Але в нових умовах функціонування державного механізму управління соціальним захистом населення набуває значення пошук нових напрямів його вдосконалення.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз соціального стану населення України та визначення шляхів удосконалення державного механізму його системи соціального захисту.

III. Результати

Соціальний стан населення України характеризується нерівномірністю розвитку, а саме: позитивні зміни соціального стану, які спостерігалися протягом останніх років, зійшли нанівець наприкінці 2008 р. Причина полягає в розвитку української економіки під впливом неоднозначних світових процесів. У більшості промислових галузей спостерігається негативна тенденція. Обсяги промислового виробництва скоротилися у вересні 2008 р. на 4,5%, у жовтні – на 19,8%, у листопаді – на 28,6%. Як наслідок, за підсумками 11 місяців 2008 р. зафіксовано падіння кумулятивного показника обсягу промислового виробництва на 0,7%, динаміка зростання ВВП уповільнилася до 3,6% проти 5,8% за січень-жовтень [2].

Криза в країні почалася з металургії, коли на світових ринках металу попит, як і ціни, повсюдно й різко впав. Як наслідок – галузь протягом останніх місяців знизила обсяги виробництва на 40–50%. Слідом за металургією почали потрапляти у кризовий стан вітчизняні хімічна й машинобудівна галузі.

У січні-лютому 2008 р. рівень безробіття становив 2,4%, у березні – 2,3%, квітні – 2,2%, травні – 2,0%, червні – 1,9%, у жовтні цей показник становив 1,9%, листопаді – 2,3%.

Рівень зареєстрованого безробіття в Україні на кінець грудня 2008 р. становив уже 3% населення працездатного віку (у 2007 р. цей показник дорівнював 2,3%, 2006 р. – 2,7%).

У грудні 2008 р. зареєстровано 844,9 тис. безробітних (у листопаді – 639,9 тис. осіб). 3-поміж них допомогу по безробіттю одержували 652,1 тис. (у листопаді – 468,2 тис.). Середній розмір такої допомоги становив 571,07 грн на місяць (раніше – 548,58 грн) (у 2007 р. приблизно – 300 грн, а у 2006 р. – 200 грн).

Серед зареєстрованих на кінець року безробітних було 465,2 тис. жінок, більшість безробітних – 418,3 тис. – міські жителі (раніше рівень безробіття був вищий серед сільського населення).

Потреба підприємств у працівниках на заміщення вільних робочих місць та вакантних посад у грудні 2008 р. становила 91,1 тис. осіб (у листопаді того самого року – 136,8 тис.).

При цьому, за даними Держкомстату, кількість незайнятих громадян, які перебували на обліку в Державній службі зайнятості, становила 876,2 тис. осіб (місяцем раніше – 694,8 тис. осіб).

Таким чином, навантаження на 10 вільних робочих місць (вакантну посаду) становила 96 осіб (місяцем раніше – 51 особа/10 місць), у попередні вісім місяців поспіль – 3 особи/місце, а в січні-лютому 2008 р. – 4 особи/місце (у 2007 р. цей показник був на рівні 4 осіб/місце, у 2006 р. – 5 осіб/місце).

У січні 2009 р. офіційний рівень безробіття збільшився на 0,2 пункти і становить 3,2%. У лютому 2009 р. державні центри зайнятості по всій Україні зареєстрували 103 тис. нових безробітних, що за даними Державної служби зайнятості, на третину менше за показники січня. Взагалі, станом на 1 лютого 2009 р. в Україні було офіційно зареєстровано 906,1 тис. безробітних, що становить 3,2% від працездатного населення країни.

Зниження темпів зростання офіційного безробіття пояснюється тим, що масове закриття заводів і фабрик відбулося в грудні 2008 р., тому на січень припав пік звернень у центри зайнятості. Високий рівень звернень до служб зайнятості зараз фіксується в Полтавській, Вінницькій, Харківській, Дніпропетровській і Донецькій областях.

У лютому 2009 р. допомогу з безробіття отримували 657,2 тис. осіб, що на 13,7 тис. осіб менше порівняно із січнем поточного року. При цьому середній розмір допомоги становив 610,44 грн, а у січні 2009 р. – 604,42 грн.

У таблиці представлені показники зареєстрованого безробіття та середній розмір допомоги по безробіттю протягом 2007–2008 рр. та I півріччя 2009 р.

Таблиця

Зареєстроване безробіття у 2007 – I півріччі 2009 р.

Період	Кількість зареєстрованих безробітних			Середній розмір допомоги за місяць, грн
	тис. осіб		У % до населення працездатного віку	
	Усього	З них отримують допомогу по безробіттю		

2007 р.	642,3	468,3	2,3	339,27
2008 р.	844,9	652,1	3,0	571,07
Січень 2009 р.	900,6	670,9	3,2	604,42
Лютий 2009 р.	906,1	657,2	3,2	610,44
Березень 2009 р.	879,0	627,4	3,1	604,16
Травень 2009 р.	736,3	544,7	2,6	619,68
Квітень 2009 р.	808,8	579,3	2,9	612,22
Червень 2009 р.	658,5	500,7	2,4	622,44
Липень 2009 р.	606,9	483,4	2,2	632,10

Крім того, знову постала проблема не своєчасної виплати заробітної плати. Так, станом на 1 жовтня 2008 р. з 12 млн працівників економічно активних підприємств вчасно не отримали заробітну плату майже 235 тис. громадян. Лише за вересень 2008 р. кількість тих, кому не було виплачено заробітну плату, збільшилась на 104 тис. працівників. У грошовому виразі заборгованість по виплаті заробітної плати в січні-вересні 2008 р. збільшилась на 27%, або на 180,7 млн грн, порівняно з аналогічним періодом 2007 р., і на 1 жовтня 2008 р. становила 849,365 млн грн.

Медичне забезпечення громадян України також знаходиться в складному становищі. Голова комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я Т. Бахтєєва зазначала, що "зношеність основних фондів установ охорони здоров'я в середньому становить 70–80%. Рівень же зношеності будинків – більше 40%. Укомплектованість сучасною медичною технікою, автотранспортом – не більше 30% від потреби. На жаль, в Україні в поточному році програми щодо зміцнення матеріально-технічного забезпечення медичних установ абсолютно не фінансуються. Недостатнє фінансування сфери охорони здоров'я в умовах кризи позначиться не відразу, а мінімум через півроку-рік. На жаль, ці процеси вже незворотні. Адже в країні не фінансується закупівля медичного обладнання, дорожчають усі види ліків, зростає кількість безробітних, що породжує масову бідність, а отже, її негативні наслідки – неповноцінне харчування, лікування, відпочинок. Люди беруться до роботи, до якої вони не готові, що призводить до травматизму" [1].

У 2009 р. прогнозується зростання обсягів ВВП на 0,4%. Економічне зростання має відбутися за рахунок реалізації антикризових заходів. Також припускається, що ціни та попит на світових ринках металу почнуть зростати вже наприкінці першого півріччя 2009 р.

Вихід із кризово-рецесійного стану та початок підйому економіки очікується вже, за словами міністра економіки Б. Данилишина, на початку II півріччя 2009 р.

Президент України зазначив, що повноцінний вихід із кризи триватиме "не один рік". За словами глави держави, місцеві органи самоврядування не готові боротися з кризою на своєму рівні, оскільки вирішення проблеми галь-

мується або відсутністю законодавчої бази, або необхідністю внесення до неї змін [3].

Діючим Урядом уже прийнято ряд законодавчих актів щодо зменшення впливу фінансової кризи. Так, 13 січня 2009 р. набув чинності Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення" від 25 грудня 2008 р. № 799-VI.

Закон розроблено з метою забезпечення збереження кадрового потенціалу підприємств, недопущення зростання рівня безробіття та надання соціальних гарантій громадянам. Реалізація норм зазначеного Закону щодо профілактики страхових ризиків та виплат з часткового безробіття дасть змогу уникнути вивільнення понад 200 тис. працівників.

Соціальний стан розвитку населення України характеризується не тільки зниженням показників матеріального добробуту, а й відрізняється тим, що соціальний розвиток її регіонів відмічається різноманітністю показників, які коливаються залежно від регіону. Регіональний аналіз рівня життя населення відображений в аналізі офіційних статистичних даних за 2007–2008 рр. Спершу проаналізуємо показник індексу валового регіонального продукту, що характеризує приріст валового продукту за регіонами порівняно з попереднім роком. Так, у I півріччі 2008 р. його рівень становив у середньому по Україні 106,5% порівняно з рівнем попереднього року. Найближче до середнього показника наблизились Кіровоградська й Чернігівська області із значеннями – 106,7, 107,1%, відповідно. Найнижчий темп зростання спостерігався у Полтавській області – 96,1%, а найвищий у Черкаській області – 120,7%. Причому друге і третє місця посідають Тернопільська й Одеська області. Такі визнані лідери, як м. Київ, Донецька, Дніпропетровська та Харківська області, займали середні позиції серед інших регіонів України. Причому показники останніх трьох були менше за середній показник по країні – 104,6, 105,5, 105,8%, відповідно.

За рівнем приросту населення 2008 р. характеризувався такими показниками. Приріст населення спостерігався тільки у трьох центрах: м. Київ, Севастополь та Закарпатська область, де він становив 0,92, 0,16 і 0,06%, відповідно, а в інших регіонах відбулося скорочення чисельності населен-

ня, причому в середньому по Україні цей показник становив 0,49%. Ці дані характеризують подальше скорочення населення в країні, що є дуже негативною відмітною рисою соціального розвитку багатьох країн колишнього СРСР.

У результаті аналізу показника зайнятості населення було встановлено, що найбільший показник протягом останніх років спостерігався в Донецькій області. Питома вага зайнятих у Донецькій області у 2006 р. порівняно із загальною кількістю зайнятого населення становила 10,29%, а у 2007 р. – 10,21%. Наступне місце посідає Дніпропетровська область. На останньому місці серед областей знаходиться Чернівецька область. Кількість зайнятого населення в ній у 2006 р. дорівнювала 363,4 тис., а у 2007 р. – 376 тис., що становить 1,75 та 1,80% від кількості зайнятого населення України, відповідно.

Найменший показник рівня безробіття у 2008 р. спостерігався у м. Київ – 2,8%, а серед обласних центрів – в Одеській області – 4,4%. Дніпропетровська, Донецька та Харківська області не випереджають за цим показником інші області, цей показник дорівнює 4,8, 5,0, 5,0%, відповідно. Найскладніша ситуація з безробіття склалася у Тернопільській та Рівненській областях, де цей показник сягнув 8,6 і 8,7%, відповідно. Найбільші рівні безробіття спостерігаються в областях Центральної та Західної України. Слід також додати, що наявна картина спричинює активні міграційні процеси в державі: велика кількість громадян із Центральної та Західної України виїжджає в пошуках роботи до інших обласних центрів чи влаштовується на роботу за кордоном (найчастіше за все нелегально). Тож політика держави в сфері подолання безробіття має бути спрямована на повернення громадян у країну, вирівнювання показників по всіх областях України та забезпечення більшості робочих місць саме в цих центрах.

Одним із важливих показників соціального розвитку держави є показники номінальної та середньомісячної заробітної плати. Перший із них, за даними на січень 2009 р., становив у середньому по Україні 1665 грн. Найближче до середнього рівня наблизився показник м. Севастополь, який дорівнює 1664 грн. Перше, друге і третє місця посідають м. Київ, Донецька та Київська області із показниками – 2794, 1840, 1736 грн, відповідно, а найменший показник у Тернопільській області – 1207 грн. Причому найвищий більш ніж у 2 рази перевищує найнижчий, це показує значне регіональне розшарування населення України за доходами.

Другий показник – середньомісячна заробітна плата протягом останніх років мала динаміку до збільшення. Відповідно до ста-

тистичних даних середньомісячна заробітна плата збільшилась порівняно з 2000 р. майже у 8 разів. Якщо у 2000 р. вона дорівнювала 230 грн, то у 2008 р. цей показник досяг – 1806 грн на місяць. Причому найбільший показник у м. Київ – 3074 грн, а найменший – у Тернопільській області – 1313 грн. Друге та третє місце знову посідають Донецька (2015 грн) та Дніпропетровська (1876 грн) області. Слід відмітити, що Тернопільська область уже за багатьма важливими показниками посідає останнє місце, хоча за індексом валового регіонального продукту в неї кращі позиції, що дає змогу говорити про суперечливе соціальне становище цього регіону серед інших [4].

Формування надійного та дієвого механізму соціального захисту населення, який був би міцним “захисником” кожного громадянина України, є нагальною сучасною проблемою нашої держави. Державна система соціального захисту населення на сьогодні є досить великим механізмом з багатьма складовими, але, як довів проведений аналіз, вона є недостатньо ефективною.

Основна причина неефективності сучасної системи соціального захисту України полягає в її організаційній громіздкості. Великий, багатоступеневий механізм потребує значних фінансових впливів, а також призводить до ускладнень у його управлінні. Правильний та ефективний розподіл функцій і делегування повноважень значно ускладнюються за таких умов. Це зумовлює уповільнення процесів реагування на проблеми, які постають перед державою; прийняття правильних рішень стає ще складнішим, ніж у звичайних умовах; затримання інформації є розповсюдженим явищем для цієї системи; особливо ускладнюється процес контролю за діяльністю всіх гілок влади та органів.

З метою акумулювання засобів, які виділяє держава на розвиток регіону, та прискорення швидкості реагування державного механізму соціального захисту населення пропонується створити Соціальний фонд регіонального розвитку (далі Фонд). Цей Фонд буде створено в кожному з регіонів України і він буде підпорядкований Міністерству праці та соціальної політики. В регіонах він буде представлений Головним управлінням Соціального фонду регіонального розвитку.

Основна мета створення Фонду – стабілізація соціального розвитку регіонів та зниження їх диференціації.

Цей фонд буде виконувати такі функції:

- накопичення;
- стабілізації;
- швидкого реагування та адаптації.

Причому всі зазначені функції є рівномірними та доповнюють одна одну. Їх роль

особливо є актуальною в умовах гострої економічної кризи, яка розпочалася в Україні наприкінці 2008 р.

Функція накопичення реалізується у вигляді надходжень коштів від держави та накопичення їх на рахунках Фонду.

Функція стабілізації виявляється, коли кошти Фонду спрямовуються на вирівнювання ситуації в регіоні.

Функція швидкого реагування на проблеми дуже важлива в сучасних умовах розвитку України. Механізм соціального захисту на сьогодні не пристосований до швидких змін та адаптації до нових умов, тому цей Фонд може стати саме такою ланкою, яка буде реагувати на всі зміни досить швидко.

На відміну від фондів загальнообов'язкового соціального страхування, які формуються за рахунок страхових внесків, наповнюються цей Фонд буде за рахунок:

1. Відрахувань держави згідно із запропонованим регіональним соціальним коефіцієнтом.

2. Благодійних внесків громадян України.

3. Інших надходжень.

Серед напрямів видатків коштів Фонду виділимо:

1. Форс-мажорні ситуації, кошти на які передбачені у фінансуванні відрахувань у цей Фонд (наприклад, кризова ситуація в країні, яка характеризується величезним обсягом скорочень робочих місць. Держава заздалегідь не відраховує кошти на ці можливі ситуації, тому створення цього Фонду може стати значним важелем (амортизатором) при незапланованій необхідності перерахування величезних коштів на ліквідацію катастрофічних наслідків).

2. Підприємства з особливо ризиковим виробництвом. Гроші можуть зараховуватися працівникам підприємства у заробітну плату як ризикова складова професії, але лише за спеціальним рішенням керівництва Фонду.

На рисунку подано структуру Соціального фонду регіонального розвитку України. Вона побудована аналогічно до інших фондів сфери соціального захисту.

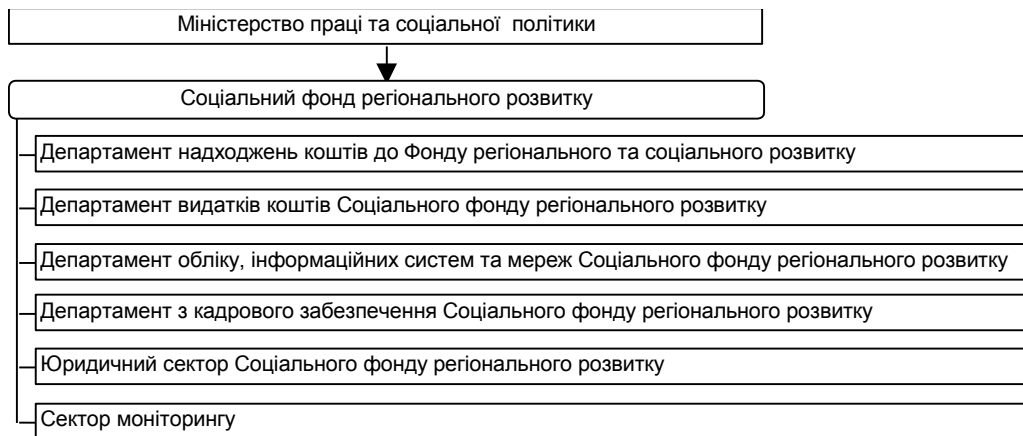


Рис. Структура Соціального фонду регіонального розвитку

До його складу входять 6 одиниць – 4 департаменти та 2 сектори:

1. Департамент надходжень коштів до Соціального фонду регіонального розвитку – регулює надходження до Фонду, перевіряє їх правильність та адекватність, зараховує на поточний рахунок.

2. Департамент видатків коштів Соціального фонду регіонального розвитку. З цього департаменту кошти направляються до тих, хто їх отримує, на реалізацію функцій Фонду. Департамент сам регулює та вирішує, куди спрямовувати кошти шляхом проведення соціального моніторингу регіону та перевірки отриманих даних. Саме тут приймається рішення про перерахування коштів до тих, хто їх отримує.

Перші два департаменти перебувають у постійному тісному взаємозв'язку.

3. Департамент обліку, інформаційних систем та мереж відповідає за електронний

обіг у Фонді, налаштування інформаційних систем ведення обліку та електронної бази даних тих, хто сплачує внески у цей Фонд.

4. Департамент з кадрового забезпечення Фонду – відповідає за кадровий склад Фонду.

5. Юридичний сектор Фонду – перевіряє законність роботи Фонду, керує юридичним напрямом його діяльності.

6. Сектор моніторингу проводить постійний моніторинг діяльності Фонду. Основне завдання діяльності цього сектора – перевірка ефективності застосування коштів, отриманих суб'єктами від Фонду, та ефективності застосування коштів, отриманих від Фонду.

Для створення цього Фонду державі потрібно прийняти законопроект "Про створення Соціального фонду регіонального розвитку в Україні" та Положення про його діяльність. У ньому характеризується сфера застосування Фонду, окреслюються основні

напрями його діяльності, описуються функції та завдання; визначається місце Фонду у загальній системі соціального захисту, основні категорії надходжень та витрат; зазначається, що координатором видатків з нього є Головне управління Фонду в регіоні.

Цей Фонд стане новим етапом української соціальної політики на шляху формування дієвого механізму соціального захисту населення із адаптаційними можливостями.

IV. Висновки

Соціальний розвиток населення України перебуває у складному становищі, що значною мірою зумовлюється розвитком економічної кризи в країні. Характерною рисою системи соціального захисту України, яка значно загострює ситуацію в соціальній сфері, є також велика диференціація в соціальному розвитку її регіонів, тому вдосконалення наявного механізму державного управління системою соціального захисту населення України має враховувати всі зазначені чинники. Вважається, що створення

Соціального фонду регіонального розвитку допоможе створити той міцний механізм, який буде відповідати умовам розвитку українських областей та країни в цілому.

Література

1. Бахтеєва Т. Наслідки кризи для охорони здоров'я України незворотні [Електронний ресурс] / Т. Бахтеєва – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/tech/797417/print>.
2. Данилишин Б. 2009 рік має стати роком скоординованих дій з метою подолання кризових явищ [Електронний ресурс] / Б. Данилишин. – Режим доступу: <http://news.yurist-online.com/news/kmu/575/>.
3. Ющенко В. Україна через рік-півтора подолає більшість наслідків фінансової кризи [Електронний ресурс] / В. Ющенко. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/2009/03/30/523729.shtml>.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

УДК 353:351.82

ВАДИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Іванченко О.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Basic directions of forming of public regional policy of countries of ES are selected and analysed. Approaches are found out in relation to directions of subsequent development of territories.

Анотація

Виділено та проаналізовано основні напрями формування державної регіональної політики в Україні. З'ясовано підходи щодо напрямів подальшого розвитку територій.

Ключові слова

Суперечності, державна регіональна політика, розвиток територій, економіка регіонів.

I. Вступ

Система державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів сьогодні є недосконалою та потребує корінних змін.

Аналізуючи її стан, неважко виділити основні недоліки. Найхарактернішими є: нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в політичний орган; невизначеність статусу міністрів і неефективна діяльність міністерств; надмірна централізація влади; недосконала організація публічної влади на регіональному рівні; недорозвиненість системи місцевого самовряду-

вання; нераціональна побудова системи адміністративно-територіального устрою; низька ефективність функціонування інститутів державної та муніципальної служби; відсутність партнерських засад у відносинах особи з органами публічної влади. Сучасна влада, і законодавча, і виконавча, намагається розв'язувати ці проблеми. Проте їй бракує системності, наукового підходу та належного кадрового забезпечення. Спроби вдосконалити систему управління державою мають спорадичний характер.

У цьому плані заслуговують на увагу праці таких науковців, як: М. Долішній, Л. Зайцева, В. Котилко, В. Лексін, Г. Саймон, А. Швецов.

Проте, незважаючи на широкий діапазон наукових поглядів і не применшуючи значення й цінність внеску цих учених, слід зазначити, що теоретичні та практичні аспекти державного впливу на територіальні утворення досліджені недостатньо.

II. Постановка завдання

Метою статті є виділення та аналіз основних напрямів і суперечностей політики державного регулювання соціально-економічного розвитку на регіональному рівні,

з'ясування підходів щодо подальшого розвитку регіонів.

III. Результати

Цілком очевидно, що успіх реформування залежить від того, якими будуть відносини між громадянами та державою, між громадянами й місцевим самоврядуванням. Тобто перспективи трансформації мусять бути націлені, насамперед, на створення влади, яка була б здатна захистити інтереси конкретної людини, гарантувати права і свободи громадянина (його фундаментальні права), обстоювати національні інтереси України незалежно від того, йдеться про вступ до СОТ чи про газові контракти з Росією [1].

Виходячи з цього, слід визнати, що головними принципами реформування державного управління та місцевого самоврядування мають бути децентралізація, деконцентрація, субсидіарність, партнерські стосунки між державною владою та місцевим самоврядуванням, міжсекторне співробітництво владних інституцій, політичних партій, неурядових громадських організацій та бізнесових кіл [2]. Необхідною умовою трансформації державного управління й місцевого самоврядування є реформування адміністративно-територіального устрою України, приведення його у відповідність до потреб суспільства, подальший розвиток економіки, інтеграція нашої держави в європейський і світовий простір [3].

Зміни, що відбулися в 2005 р. у законодавчому полі, орієнтовані на конкретних людей, їхні потреби та інтереси. Проект закону про внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування від 8 грудня 2004 р., який більше відомий за своїм номером 3207-1, , попри всі недоліки та недоречності докорінно змінює систему управління на регіональному та місцевому рівнях і є логічним продовженням перетворень, які відбувалися раніше.

У 2005 р. було створено робочу групу Кабінету Міністрів, яка розробила проект закону про територіальний устрій України. І хоч далі розмов справа не пішла, не слід недооцінювати її значення для реформування системи державного управління та місцевого самоврядування. На нашу думку, основний підсумок діяльності цієї групи – усвідомлення українською державно-політичною верхівкою очевидного факту, що зміни наблизилися, більше того, вони сьогодні – на порядку денному.

Серйозна розмова про перспективи розвитку місцевого самоврядування в нових політичних умовах відбулася на Х Всеукраїнських муніципальних слуханнях у березні 2005 р. Їх метою було обговорення державної політики у сфері місцевого та регіонального розвитку, розроблення механізмів правового, адміністративного та інституційного забезпечення вза-

ємодії муніципальної спільноти, органів місцевого самоврядування зі структурами державної влади. Учасники слухань запропонували здійснити ряд невідкладних кроків на шляху формування ефективної сучасної моделі влади, спроможної забезпечити якісно новий рівень життя українських громадян.

Пропонувалося якнайшвидше ухвалити законопроект № 3207-1, що, на думку учасників слухань, дало б змогу повнішою мірою узгодити норми Конституції України з Європейською хартією місцевого самоврядування, зокрема, щодо утворення виконавчих органів районних та обласних рад, надання якісних державних і муніципальних послуг населенню, а також удосконалити адміністративно-територіальний устрій України.

Слухання рекомендували запровадити в українське законодавство такі нормативні поняття, як “поселення”, “громада” та “регіон”. Було визнано за потрібне збільшити питому вагу власних доходів місцевих бюджетів шляхом відповідних податкових реформ; запровадити змішану модель місцевого оподаткування, власні доходи районних й обласних бюджетів; привести ресурси, які спрямовуються на виконання делегованих і власних повноважень, у відповідність до обсягу самих повноважень; сформувати систему відповідальності держави за фінансове забезпечення делегованих повноважень через механізми відмови органів місцевого самоврядування від виконання делегованих повноважень; започаткувати систему комплексного розвитку територій шляхом співфінансування проектів різними рівнями влади за програмою “держава – регіон”; реформувати систему здійснення плати за землю; впровадити сучасні методи управління місцевими бюджетами; внести зміни до формули розрахунку трансфертів з метою застосування механізмів підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в нарощуванні дохідного потенціалу.

У підсумковому документі слухань особливий наголос зроблено на потребі якомога швидшого здійснення реформи житлово-комунального господарства.

Надзвичайно цікавою є програма реформування системи територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою України, схвалена на згаданих слуханнях. Вона передбачає створення базових адміністративно-територіальних одиниць – об'єднань територіальних громад із дотриманням принципу повсюдності місцевого самоврядування та чітке розмежування територій громад. Ішлося також про ліквідацію райдержадміністрацій, удосконалення механізмів формування представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, оптимі-

зацію їхньої структури, посилення правового захисту депутатів місцевих рад, проведення обстеження соціально-економічного, фінансового стану адміністративно-територіальних одиниць, розроблення чітких критеріїв оптимізації районного та обласного поділу України з урахуванням географічних, історичних та інших чинників.

Сьогодні мимоволі згадуємо про те, які думки висловлювали навесні 2005 р. учасники слухань стосовно виборної проблематики. Пропонувалося розвести в часі парламентські та місцеві вибори; вибори до сільських, селищних і міських (для міст із кількістю населення до 70 тис. осіб) рад проводити за мажоритарною системою; вибори до міських рад міст із кількістю населення понад 70 тис. осіб – за пропорційною системою; вибори до Верховної Ради АРК, обласних і районних рад – за змішаною. Багатьох суперечностей, що виникали під час виборів 26 березня 2006 р., можна було б уникнути, якби відповідні інституції прислухалися до думки муніципальної громадськості.

Наступним кроком на шляху децентралізації державного управління та вдосконалення місцевого самоврядування в 2005 р. стало громадське обговорення законопроекту “Про територіальний устрій”. Воно відбувалося в ряді областей і засвідчило, що існує серйозний опір місцевих та регіональних еліт здійсненню адміністративно-територіальної реформи.

Найпоширенішими аргументами проти проведення зміни адміністративно-територіального устрою були: погіршення доступу населення до послуг, що їх надають органи місцевого самоврядування, віддалення органів влади від людей, ліквідація сіл і районів, зокрема зникнення внаслідок цілковитого знелюднення населених пунктів, які нібито передбачалося позбавити фельдшерсько-акушерських пунктів, шкіл, клубів, сільрад. Противників реформи підтримала значна частина народних депутатів, зокрема й керівництво Верховної Ради. На здійснення реформи в Держбюджеті на 2006 р. не було передбачено жодної копійки, її фактично зірвали.

Чи закономірний цей результат? Чи став він наслідком саботажу з боку бюрократичної та бізнесової верхівки? Чи, може, українське суспільство ще об'єктивно не дозріло до цього реформування?

Вочевидь, істина десь посередині. Хоча, на наш погляд, мали місце й звичне для нашої країни бюрократичне “головотяпство” і самовпевненість чиновників, які опікувалися реформою, їх зневага до людей. Мовляв, цей простолюд усе проковтне. Усе це так. Однак не знято з порядку денного питання про потребу здійснення змін. То які шляхи виходу з кризової ситуації?

Як відомо, 23 грудня 2005 р. на голосування у Верховній Раді було поставлено нову редакцію законопроекту № 3207-1 (варіант О. Мороз). Він має цілий ряд позитивних моментів, хоча й залишає невирішеними чимало проблем. Серед них – одночасне визначення міст, селищ та сіл як видів адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів; створення умов для дублювання Кабінетом Міністрів повноважень центральних органів виконавчої влади щодо спрямування та контролювання роботи підпорядкованих їм територіальних органів; відсутність указівок на те, що округа є просторовою основою для здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, в яку добровільно об'єдналися жителі кількох населених пунктів тощо.

Без розв'язання цих та інших проблем під час реалізації закону № 3207-1 виникатимуть певні труднощі, а то й узагалі вона буде неможливою. Адже цілком очевидно, що основною метою будь-яких нововведень має стати наближення влади до людини. Для цього слід зміцнити громаду, надати людям більше прав у тих сферах, де вони зустрічаються з владою в повсякденному житті. Потрібна міцна вісь усієї влади: людина – громада – держава. Іншими елементами мають стати демократія та посилення ролі держави в розв'язанні ключових суспільних проблем, зокрема, в соціальному захисті громадян, насамперед, соціально вразливих верств населення (пенсіонерів, дітей, інвалідів тощо).

Успішне проведення реформ можливе лише за активної підтримки провідних верств населення. Цій проблемі, до речі, багато уваги приділили учасники XI Всеукраїнських муніципальних слухань, що відбулися у вересні 2006 р. в Бердянську (Запорізька область). Зокрема, на обговорення муніципалів було винесено ініціативу щодо створення нового інструменту загальнонаціонального обговорення стану стратегічних орієнтирів і планів муніципального й регіонального розвитку, який забезпечив би ефективні умови для узгодження позицій представників політичних партій, державної влади та муніципальної громадськості. Йдеться про щорічну Національну доповідь щодо муніципального та регіонального розвитку в Україні. За задумом ініціаторів, підготовка зазначеної доповіді має передбачати розроблення та узгодження на щорічних Всеукраїнських муніципальних слуханнях громадського бачення проекту Національної доповіді; проведення циклу муніципальних і міжпартійних дискусій за проектом Національної доповіді; проведення обговорень проекту Національної доповіді у форматі “круглих столів” із зацікавленими органами державної влади та відповідними президентськими структурами; відпрацювання остаточної редакції Національної доповіді експертною групою, що представлятиме

головних учасників розроблення та узгодження планів дій щодо реалізації конкретних заходів, спрямованих на виконання положень Національної доповіді; розгляд Національної доповіді в Національній раді з питань державного управління та місцевого самоврядування; оприлюднення Президентом України Національної доповіді в День самоврядування (7 грудня); широку інформаційну, роз'яснювальну та просвітницьку кампанію стосовно змісту та головних положень Національної доповіді в засобах масової інформації; реалізацію узгоджених планів дій головних суб'єктів політики муніципального і регіонального розвитку.

Слід також комплексно підійти до процесу децентралізації.

Підготовка й реалізація перетворень можливі лише за умови тісної координації цих процесів із проведенням структурних реформ в інших сферах суспільного життя: судової системи та правоохоронних органів, житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, пенсійного забезпечення, податкової, бюджетної сфери тощо.

Процес реформ слід розпочати з розроблення концептуальних засад їх проведення. Гадаємо, що документами, де було б відображено ці засади, могли б стати: Державна стратегія регіонального розвитку (з поглибленим викладенням процесів трансформації територіальної організації влади); доопрацьований проект Національної стратегії реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування; доопрацьований проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні (з обов'язковим визначенням секторів державного управління та відповідальності органів державної влади за розроблення політики в цих секторах); проект Програми трансформації системи місцевого самоврядування в Україні, розроблений на базі викладених у відповідних проектах концептуальних напрямів реформування територіальної організації влади.

У первинних документах, насамперед, слід визначити цілі та напрями реформи системи місцевого самоврядування. До них можна віднести: створення на базовому рівні самоврядних, дієздатних, фінансово спроможних територіальних громад; формування повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях; ліквідацію районних державних адміністрацій і перетворення обласних державних адміністрацій з органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольно-наглядові органи виконавчої влади, що здійснюють функції контролю за виконанням положень Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади, забезпечення законності та правопорядку, узгодження державних і регіональних програм соціально-

економічного й культурного розвитку, охорони довкілля, реалізацію заходів Державної регіональної політики та державно-цільових програм подолання депресивності окремих територій; перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, вдосконалення їх матеріально-фінансового забезпечення.

IV. Висновки

Серед основних напрямів досягнення відповідних цілей – реформа адміністративно-територіального устрою, конституційне забезпечення процесу реформування (внесення змін до Конституції України щодо територіальної влади, адміністративно-територіального устрою тощо), забезпечення дієвого правового захисту місцевого самоврядування; розвиток громадянського суспільства.

Під час реалізації реформ слід передбачити належне ресурсне, інституційне, фінансове, організаційне та інше забезпечення. Треба також відпрацювати питання законодавчого забезпечення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Необхідно розробити нормативно-правові акти, які визначатимуть повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів (із можливим наданням обласним державним адміністраціям та обласним радам права розроблення та внесення пропозицій щодо особливостей організації системи місцевого самоврядування в регіонах). Не обійтися без формування базового та районного рівнів адміністративно-територіального устрою областей (включаючи передбачення процедури об'єднання територіальних громад відповідно до обласних критеріїв дієздатності).

Процес трансформації системи місцевого самоврядування має отримати відповідне інституційне супроводження. Загальну координацію процесу розроблення та впровадження Програми трансформації місцевого самоврядування має здійснювати Національна рада з питань державного управління і місцевого самоврядування при Президенті України. Крім того, в Україні можна було б запровадити інститути уповноваженого з питань державного управління та місцевого самоврядування й координаторів розроблення і впровадження Програми трансформації системи місцевого самоврядування. Для підготовки концептуальних і нормативно-правових документів щодо забезпечення трансформаційних процесів Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування має бути створена відповідна фахова робоча група.

Література

1. Котилко В.В. Региональная экономическая политика : учеб. пособ. / В.В. Котилко. – М. : Изд-во РДЛ, 2008. – 370 с.
2. Регіональна політика та механізми її реалізації / за ред. акад. НАНУ М.І. Долішного. – К. : Наукова думка, 2003. – 503 с.
3. Регіональне управління : навч. посіб. / [за наук. і заг. ред. д-ра екон. наук Л.М. Зайцевої]. – Дніпропетровськ : Дніпропетровський філіал УАДУ, 2000. – 325 с.

УДК 330.322

ДЕРЖАВНІ ЕКОЛОГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Ільченко Ю.Б.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article is devoted to the systematized consideration of global problems of contemporaneity, analysis of the ecological state of the natural systems at the beginning of III millennium; to the display of features of political context of ecological problem; to the location and specific of ecological safety in the system of national safety; to the ground of necessity of political priorities change in working out ecological problems

Анотація

Розглянуто глобальні проблеми сучасності; проаналізовано екологічний стан природних систем на початку III тисячоліття; виявлено особливості політичного контексту екологічної проблеми; визначено місце й специфіку екологічної безпеки в системі національної безпеки; обґрунтовано необхідність зміни політичних пріоритетів у розв'язанні екологічних проблем.

Ключові слова

Екологія, національна безпека, екологічні проблеми, екологічна політика, експертиза, небезпека, загрози.

I. Вступ

У процесі забезпечення сталого розвитку нашої держави неможливо ігнорувати такі об'єктивні чинники, як вичерпаність природних ресурсів, уразливість навколишнього середовища, зниження рівня екологічної стійкості та ресурсного потенціалу довкілля, межі його екологічної опірності до негативних антропогенних дій. На міжнародному рівні світовою спільнотою актуалізуються загрози глобального виміру, зокрема, проблеми кліматичних змін.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати державні екологічні пріоритети в системі національної безпеки.

III. Результати

З огляду на вищезазначений спектр проблем стає очевидним, що глобальні ризики і загрози природного характеру вимагають

нових підходів у розробленні стратегії безпеки та доповнення новим змістом визначення безпеки.

Беручи до уваги важливість і значущість основних напрямів національної безпеки як фундаментальної основи державотворення стає очевидною необхідність актуалізувати чинники, що визначаються в сучасних умовах, як нові виклики і загрози.

Протягом тривалого часу національна безпека визначалась як достатня захищеність від можливості зовнішнього, силового втручання однієї держави у справи іншої. У сучасних умовах сформувались нетрадиційні чинники, які суттєво впливають на стан національної безпеки і яким дуже важко протидіяти, насамперед, – це інтенсивне забруднення навколишнього середовища та порушення рівноваги в екосистемах. Екологічна складова національної безпеки є комплексною проблемою і стосується, в першу чергу, економіки країни та її соціальної сфери. Від екологічного фактора залежить конкурентоспроможність країни, адже катастрофи техногенного характеру здатні знизити, а в деяких випадках знівелювати економічні здобутки та унеможливити повноцінний розвиток окремої галузі. Кліматичні зміни, викликані антропогенним навантаженням на природне середовище (посухи, кислотні дощі) призводять до погіршення умов для ведення сільського господарства. Окрім того, нераціональне використання та виснаження ресурсів ставлять країну у залежну позицію від зовнішніх чинників, що виявляється ризиком для національного суверенітету.

Для сучасних міжнародних відносин стає все більш характерним зростання усвідомлення серйозного характеру викликів, пов'язаних із глобальною зміною клімату, а також необхідності консолідованих зусиль для убезпечення від ризиків кліматичного процесу. Цілий ряд важливих політичних подій 2007 – початку 2008 рр. свідчить про те, що світова спільнота актуалізує питання глобальної екологічної без-

пеки, ставить проблеми зміни клімату на одне з перших місць у міжнародному порядку денному. Проблеми, пов'язані з кліматичними змінами, стали ключовими пунктами на зустрічах високого рівня: саміту "Великої вісімки", Ради Безпеки ООН, 62-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН, у ході Всесвітнього економічного форуму. Кульмінаційним моментом у міжнародній дискусії з проблем зміни клімату стала Балійська конференція (грудень 2007 р.), на якій було прийнято рішення з необхідності розпочати егідою ООН роботу над угодою, яка мала б замінити Кіотський протокол після завершення терміну його дії у 2012 р. [3].

У Законі України "Про основи національної безпеки" серед загроз національним інтересам і національній безпеці визначені такі чинники:

- антропогенне порушення й техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів;
- нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних;
- погіршення стану водних басейнів;
- неподоланність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи;
- неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів;
- посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів та біотехнологій.

Виходячи із вищезазначеного, вивчення сучасних загроз глобального характеру, напрямів їх подолання, формування адекватних вимог до розроблення програм національного розвитку є актуальною темою дослідження в контексті формування відповідної прогнозованої стратегії держави і можливостей практичної її реалізації.

Зміна клімату у глобальному вимірі - одна з найгостріших екологічних проблем, які стоять перед людством. Наведені у IV оціночній доповіді Міжурядової групи експертів зі зміни клімату (IPCC) наукові дані остаточно підтверджують реальність глобального потепління, зумовленого діяльністю людини.

Багаторічні моніторинги численних дослідницьких центрів виявляють яскраво виражену тенденцію до підвищення середньорічної температури. Протягом XX ст. середня температура на планеті підвищилася на 0,6 градуса за Цельсієм. Відповідно до прогнозів провідних міжнародних наукових

центрів з дослідження клімату, у цьому столітті температура підвищиться на 2–5 градусів. Такі темпи глобального потепління спричинять серйозні кліматичні зміни, і різні екосистеми опиняться під загрозою зникнення. Більшість фахівців пов'язує це явище із використанням значних обсягів викопного палива та підвищенням у атмосфері концентрації газів, що прийнято називати парниковими. Ключовим показником глобального потепління є швидкість танення льодовиків. На сьогодні цей процес є безпрецедентним за своїми темпами: за даними ООН, за останні 20 років XX ст. середньорічне танення льодовиків становило 0,3 метра, досягнувши у 2000 р. 0,5 метра, а тепер прискорилося до 1,5 метра на рік. Найінтенсивніші процеси танення відмічені у Європі, при сучасних темпах потепління клімату прогнозується майже повне зникнення льоду в районі Гімалайських гір, що є критичним для життя мільярдів жителів Азії. Велике занепокоєння світової спільноти викликає дедалі менш передбачуваний характер кліматичних змін. Незважаючи на те, що температурна крива йде вгору, однак прогнозуються значні відхилення від неї, викликані зміною температури та інтенсивності океанічних течій.

Втрата кліматичної стабільності призводить до просування кордонів географічних зон на північ, взаємопроникнення локальних екосистем із появою раніше не властивих ним видів флори і фауни, що врешті-решт може призвести до порушення цілісності та розбалансування всієї біосистеми.

Такі умови збільшують загрозу поширення раніше не відомих захворювань. У результаті порушення екосистем людству загрожує поширення нових агресивних штамів вірусів. За даними Всесвітньої організації здоров'я, у XX ст. ідентифіковано 40 нових небезпечних інфекцій, збудники яких походять переважно із тропічних зон.

Зміна природних і кліматичних умов призводить до наслідків суспільно-політичного характеру [2].

1. Кліматичні мутації становлять загрозу, перш за все, для спільнот, нездатних подолати неминучі наслідки природних процесів – різке зменшення сільськогосподарських угідь, водних і харчових ресурсів. Існує велика ймовірність, що такі чинники можуть стати причиною міжнародних конфліктів (прикладом цього був геноцид у Дарфурі (Судан). За даними британської організації з кліматичних досліджень International Alert, під загрозою може опинитися мирне життя 3,9 із 6,6 млрд населення планети. Прогнозується, що силові конфлікти охоплять, у першу чергу, Іран, Ірак, Пакистан, Сирію. У другу групу країн, у яких кліматичні зміни призведуть до політичної нестабільності без

ризиків виникнення силових конфліктів потрапляють Україна, Росія, Білорусь, Казахстан, Туреччина, Бразилія, Мексика та інші.

2. Глобальні зміни клімату, вірогідно, спровокують міграційний тиск на європейські території з помірним кліматом з боку країн Центральної Азії, Китаю, Індії. Зі зменшенням придатності середовища для проживання населення критичних територій міграційні потоки, як усередині держав, так і у міжнаціональному масштабі, будуть лише зростати. За оцінками спеціалістів, на сьогодні більше 430 млн людей страждають від дефіциту питної води і ця тенденція має висхідну динаміку. Прогнозується, що в результаті глобального потепління більше 300 млн населення берегових зон стануть екологічними біженцями, а 2 млрд жителів планети страждатимуть від нестачі питної води.

3. Боротьба за світові ресурси. На сучасному етапі виникає загострення міжнародного протистояння за право володіння багатими мінеральними ресурсами неосвоєних територій. Наприкінці 2007 р. держави, чия берегова зона межує з Арктичною зоною (Росія, Данія, Канада, Норвегія) ініціювали картографічні дослідження в районі Північно-Льодовитого океану з метою обґрунтування прав на океанічний шельф, багатий вуглеводнем. Невирішені юридичні питання статусу Арктики викликають гостру політичну дискусію міжнародного рівня із взаємними претензіями та обвинуваченнями. Російський проект передбачає отримання наукових даних щодо підтвердження права закріпити за собою більше 1 млн км² океанічного простору. США виступають із готовністю ратифікувати Конвенцію ООН з морського права, що дає їм можливість претендувати на розширення континентального шельфу до 1000 км у Північно-Льодовитому океані. Геологічні дані свідчать про наявність значних, близько 25% від загальносвітових, запасів нафти та газу під морським дном в Арктиці. За ліцензії на видобування корисних копалин змагаються компанії Shell, ConocoPhillips, StatoilHydro, Repsol. Проте експерти з екологічних організацій уже сьогодні попереджають про віддалену катастрофу в разі початку розроблення родовищ, через неефективність сучасних технологій попередження нафтових розливів.

4. Екологічні проблеми поступово стають джерелом ускладнення міждержавних відносин (невизначеність ступеня відповідальності Російської Федерації за забруднення акваторії Керченської протоки). До ризиків міжнародного характеру слід віднести можливість навмисної екологічної агресії – екотероризму. У цьому аспекті екобезпека стає чинником розвитку безпекової коопе-

рації щодо гарантування безпеки на міжнародному рівні.

В Україні представлено широкий спектр екологічних проблем: радіаційне забруднення, шкідливі викиди промислових підприємств в атмосферу і водойми, перенасиченість полігонів побутових відходів.

Аналіз надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру свідчить, що ризик їх виникнення безпосередньо залежить від антропогенного впливу на екосистему. Так, повені у Закарпатті та Миколаївській області, зсуви ґрунтів на високоурбанізованих територіях та місцях видобування корисних копалин, посилення техногенної сейсмічності у різних географічних територіях свідчать про прямий чи опосередкований зв'язок цих явищ з господарською діяльністю людини. А екологічне забруднення Керченської протоки виявилось результатом ігнорування природного чинника у додержанні вимог безпеки судноплавства.

До внутрішніх екологічних ризиків і загроз належать такі [2].

1. Наслідки аварії на ЧАЕС.

Перспективи вирішення чорнобильської проблеми пов'язані із внутрішньо- та зовнішньополітичними аспектами.

Внутрішні аспекти: в основі питання реабілітації та адаптації вражених територій, прогнозів щодо їх придатності для проживання та відновлення інфраструктури є проблема невідповідності радіологічним нормативам наявної ситуації забруднення на територіях, прилеглих до ЧАЕС. Так, Міністерство охорони навколишнього середовища на основі проведеної державної експертизи дало негативну оцінку можливості спорудження в Чорнобильській зоні централізованого сховища для відпрацьованого ядерного палива. Українські екологи заявляють про відсутність дієвих гарантій радіаційної безпеки. Беручи до уваги заяви Президента України про перспективи перетворення Чорнобильської зони на екологічно чисту територію, фахівці стверджують, що спорудження такого об'єкта в зоні відчуження перекреслить наміри проекту з реабілітації території.

Міжнародні аспекти пов'язані із перспективами розвитку атомної енергетики та необхідністю зниження залежності від сировинних джерел, безпековими питаннями цієї галузі та проблемами впливу малих доз радіації на людей та навколишнє середовище. У цьому сенсі вартим уваги є контекст останніх звітів експертів МАГАТЕ, ООН, ВОЗ, у яких поставлено під сумнів катастрофічність наслідків Чорнобильської аварії для життя населення забруднених територій, увага акцентується лише на психологічному факторі (стрес, радіофобія), а не на медичних та соціальних наслідках. Проте, у

колах українських експертів, які не були допущені до участі в цих дослідженнях, існує протилежне ставлення до характеру проблеми. Слід зазначити, що між МАГАТЕ та ВОЗ укладено договір про нерозповсюдження даних про наслідки аварій на АЕС на здоров'я людей, якщо ці дані суперечитимуть інтересам МАГАТЕ. Існує велика вірогідність, що такі заяви міжнародних експертів можуть вплинути на фінансові зобов'язання західних партнерів щодо подолання наслідків аварії. Як наслідок, це поставить Україну перед необхідністю вирішувати ці проблеми самотужки. Отже, наша держава, яка має кризовий досвід подолання найбільш потужної техногенної катастрофи, не може залишатись осторонь від процесів вироблення адекватних позицій міжнародного експертного товариства та світової спільноти щодо цієї проблематики.

2. Природні впливи та зміна клімату.

На думку українських екологів, найбільш уразливими від впливу глобального потепління є акваторії українських водойм: зниження рівня води у Дніпрі призведе до виникнення проблем із водопостачанням, обмежить експлуатацію цієї водної артерії, зменшиться потужність дніпровських ГЕС. Підвищення рівня Чорного моря становить ризик деградації дельти Дніпра, Дунаю і Дністра. Слід зазначити, що в експертній площині існують протилежні, критичні висновки щодо проблеми глобального потепління. Деякі науковці, зокрема Дж. Колеман, засновник загальнонаціонального каналу США The Weather, підтримують погляд, що наукові дані про кліматичні ефекти скоріше створюють ілюзію глобальної небезпеки. В цьому аспекті Україні у плануванні та втіленні національних програм слід зосереджуватись на даних наукових досліджень, неупереджених експертних висновках. Під впливом глобального потепління в українському аграрному секторі вже назріло питання адаптації до нових кліматичних умов. Так, за даними Інституту землеробства, оптимальні періоди посіву озимих змістилися з кінця серпня на середину вересня, це, вірогідно, вимагатиме впровадження нового агрокліматичного районування та оптимізації посівних площ.

3. Зникнення та знищення унікальних екосистем – екоцид – явище, яке часто стає наслідком катастроф природного і техногенного характеру, нищівної діяльності людини. Російське відділення Всесвітнього фонду дикої природи (WWF) прогнозує, що для відновлення екологічної системи Керченської протоки, яка сильно постраждала від розливу нафтопродуктів під час штормів у листопаді 2007 р., знадобиться більше 10 років. Ризик природної нестабільності становлять пласти мазуту, що періодично підійматимуться на поверхню. Українські

екологи виступають за надання цій катастрофі статусу загальнонаціональної, враховуючи її наслідки та масштаби.

Серед європейських держав в Україні найвищий рівень вирубки лісів.

Цілющі соляні озера Криму зникають, майже половину з них знищено: вода в озерах стає прісною, до них скидаються побутові та промислові відходи.

4. Із питанням національної безпеки та фізичного існування населення України тісно пов'язана проблема розповсюдження генетично модифікованих організмів (далі – ГМО). Дослідження американських учених доводять мутаційний вплив цієї продукції на живу природу, оскільки під впливом самозапилення відбуваються зміни ланцюгів ДНК аутентичних видів флори, що є потенційною загрозою виникнення незворотних змін в екосистемах, скорочення біологічного різноманіття. За висновками науковців, злакові рослини зовсім беззахисні перед біологічним вторгненням. Особливе занепокоєння викликають лікарські рослини, які вирощують з метою виготовлення ліків і до яких теж застосовують ці технології. На думку фахівців НАН України, ГМО мають гени резистентності/стійкості до антибіотиків, які в подальшому впливають на спадковість. Окрім цього, такі продукти порушують безпеку харчового ланцюга. Сучасна реальність полягає в тому, що наразі не існує надійних методів визначення наслідків розповсюдження ГМО та їх продуктів для природи і людини. Багато ефектів ГМО проявляться лише через покоління. На європейських ринках високий попит саме на екологічно чисту продукцію, в країнах ЄС намагаються знизити вміст ГМО з 0,9 до 0,5%, у Франції до 0,1%, деякі, зокрема Німеччина, з 2008 р. оголосили свою територію "вільною від ГМО".

Безпосередню загрозу здоров'ю населення становить також широке використання в народному господарстві шкідливих хімічних сполук, передусім пестицидів, погане очищення водних стоків. Протягом тривалого часу існувала тенденція використання значної кількості мінеральних добрив у сільському господарстві України, як наслідок, харчові продукти містять високі показники вмісту нітратів.

IV. Висновки

Екологічна безпека є багатокомпонентною галуззю і потребує посиленої уваги при визначенні її місця в системі пріоритетів національної безпеки.

Стає очевидним, що стабільний розвиток нашої держави має бути забезпечений на основі пріоритетного врахування екологічного чинника. Нагальною необхідністю є кардинальні економічні реформи з урахуванням принципів сталого розвитку. Нові підходи мають передбачати необхідність

об'єднання економічної ефективності й ресурсно-екологічної збалансованості. Україна повинна виявити здатність переходу до екологічно орієнтованої моделі ринкової економіки.

Концептуальні засади екологічної політики України сформульовані в документі "Основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки", затверджену Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. стосовно питань екологічної політики значну увагу приділено положенням екологічної відповідальності, формування єдиної системи контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього середовища, вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління, створення нормативно-правової бази для ефективного просування механізмів Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.

У цьому сенсі доцільним є:

- розроблення на основі наявних програм національної екологічної доктрини – стрижневого/основоположного документу, який би базувався на системному підході до визначення пріоритетів державної екологічної політики, фундаментальних наукових знаннях, результатах сучасних досліджень в оцінках стану навколишнього середовища, врахування

глобальних та регіональних особливостей взаємодії людини та природи, формулював би стратегічні цілі, завдання й принципи впровадження державної політики України в природоохоронній галузі на довгостроковий період;

- започаткування національної програми вивчення зміни клімату з метою прогнозування та попередження можливих наслідків природних феноменів, захисту цілісності екосистем;
- проведення необхідних заходів із поповнення інформаційної бази щодо накопичення, аналізу, впровадження екологічно орієнтованих вітчизняних і зарубіжних технологій у сфері природокористування.

Література

1. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : монографія / О.Я. Лазор. – Л. : Ліга-Прес, 2003. – 542 с.
2. Лазор О.Я. Органи державного управління в галузі екології та природних ресурсів / О.Я. Лазор // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 195–202.
3. Федоровська О.Б. Діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля: проблеми правового регулювання / О.Б. Федоровська // Держава і право : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2006. – Вип. 31. С. 367–373.

УДК 352.9

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ В ТРАНСКОРДОННІЙ ЗОНІ РОЗТОЧЧЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ В ЖОВКІВСЬКОМУ РАЙОНІ

Кіянка І.Б.

кандидат політичних наук, доцент

Ткачук О.В.

Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

Positive experience of tourist industry is reflected in the context of active collaboration of Ukrainian society with Polish society in the sphere of green tourism in the context of the realization state policy on the regional level. The row of projects which will assist development of green tourism in Ukraine is analysed, in particular on the example of Zhovkivskogo of district.

Анотація

Висвітлено позитивний досвід туристичної галузі в контексті активної співпраці української і польської громад у сфері зеленого туризму щодо реалізації державної по-

літики на регіональному рівні. Проаналізовано ряд проектів, які сприятимуть розвитку зеленого туризму в Україні, зокрема на прикладі Жовківського району.

Ключові слова

Організаційний розвиток, транскордонне співробітництво, зелений туризм, громада, громадянське суспільство.

І. Вступ

Реалізація державної політики щодо організаційного розвитку туризму в транскордонній зоні Розточчя та вивчення перспектив зеленого туризму в Жовківському районі Львівської області є актуальною. Основою

організаційного розвитку туризму на теренах Жовківщини стала Концепція розвитку туризму транскордонної зони Розточчя (надалі в тексті Концепція), розроблена в рамках спільного проекту TMPF/058 Розвиток партнерства і перспектив “Королівського Тракту” за програмою прикордонної співпраці TACIS. Партнери проекту: міський уряд Швєбіш-Халь (Земля Баден, Вюттемберг, Німеччина), Жовківська районна державна адміністрація (Львівська область, Україна), виконавчий комітет Жовківської районної ради (Львівська область, Україна), міський уряд Замостя (Любельське воєводство, Польща), Жовківський центр міського розвитку “Світло культури” (Львівська область, Україна). Проект реалізований у червні-вересні 2000 р. [10]. Відповідна Концепція є основою для планування спільних заходів і перспективних програм розвитку територій на Українському і Польському Розточчі.

Виконавцями проекту охоплено зону транскордонної українсько-польської височини Розточчя з прилеглими до неї територіями, які обмежені автомобільними трасами Львів – Жовква – Рава-Руська – Томашів-Любельський – Замость – Краснік на північному сході та Львів – Яворів – Любачів – Білгорай – Янув-Любельський – Краснік на південному заході. Найбільш лісиста височина Розточчя простягається від м. Львів (Україна) до м. Краснік (Польща) смугою в 200 км завдовжки при ширині від 15 до 25 км. В адміністративному плані аналізований регіон входить до складу двох адміністративних районів (регіонів) Львівської області – Жовківського та Яворівського, чотирьох повітів Люблінського воєводства – Томашів-Любельського, Замостського, Білгорайського і Янув-Любельського, та одного повіту Підкарпатського воєводства – Любачівського.

II. Постановка завдання

Мета статті – з’ясувати основні причини впливу державної політики на багатий потенціал зони Розточчя в контексті регіонального розвитку, адже в регіоні існують дуже сприятливі географічні й історичні передумови для розвитку багатьох видів внутрішнього і міжнародного туризму.

Об’єктом дослідження є потужні рекреаційні й туристичні ресурси зони Розточчя, освоєння яких є актуальним у системі публічного врядування [9].

Предметом дослідження є реалізація різноманітних заходів природоохоронного та екотуристичного характеру, а також заходів щодо розвитку транскордонного туризму як з боку державної політики, так і місцевої громади.

III. Результати

Починаючи з вересня 1996 р. в Замості і Жовкві була проведена міжнародна конфе-

ренція з розвитку транскордонного туризму з питань комплексного дослідження передумов розвитку туризму на прикордонні, зокрема на Розточчі. До уваги було взято ряд нормативних документів, які сприяли розвитку туризму на цій території.

З української сторони були опрацьовані такі питання:

- обґрунтування перспективної схеми природоохоронної зони Розточчя з провідною екотуристичною функцією (спільні публікації Львівського національного університету і Варшавського інституту охорони природи);
- дослідження туристичних ресурсів Жовківського району (матеріали досліджень, здійснених Жовківським центром міського розвитку “Світло культури” міста Жовква);
- створення проекту організації Яворівського національного парку (матеріали проекту Львівського національного університету);
- розроблення методичних матеріалів та організація агроосель у рамках проекту “Сільські громадяни Розточчя”, підтриманого Фондом розвитку Карпатського євро регіону.

Розточчя є дуже цікавим у багатьох планах природним регіоном на прикордонні України та Польщі. У фізіологічному аспекті цей регіон виступає як своєрідний піднятий “міст” над рівнинами Полісся і Прикарпаття. Він являє собою виражене височинне підняття, що простягається з північного заходу на південний схід. В основі переважно скельні породи (крейда, пісок, вапняки) і пухкі відклади (піски, суглинки). Абсолютні висоти – в межах 300–500 метрів. Максимальна висота 400–414 метрів (Чортова Скеля біля м. Львів). Виразні уступи прокладені до прилеглих рівнин Прикарпаття та Побужжя, а також Люблінської височини і коливаються в межах 100 метрів.

Особлива специфіка Розточчя, що зафіксована у його назві, – це специфічне вододільне положення, де беруть початок і протікають у різних напрямках ріки.

На українській частині Розточчя проходить головний європейський вододіл між Чорним і Балтійським морями. Західна частина Розточчя знаходиться в басейні ріки Вісли. Найбільшими ріками на Розточчі виступають: Вєпр – притока Вісли, Верещиця – притока Дністра, Солокія – притока Бугу.

Регіон відомий значними запасами підземних вод, високодебітних джерел та мінеральних (сірчаних) вод (Немирів, Шкло). Тут знаходяться комплекси рибних ставів (Руда-Рожанецька, Івано-Франкове). В природно-географічному аспекті транскордонна височина Розточчя ділиться на ряд районів: Горайське (Західне) Розточчя, Томашівське

Держава та регіони

(Середнє) Розточчя, Равське і Львівське (Південне) Розточчя [8].

Державний кордон трасується через Равське Розточчя. Найбільш розвинуті природоохоронні території (національні і ландшафтні парки, заповідники) розташовані у Томашівському і Львівському Розточчі.

Серед екологічних проблем слід виділити такі:

- порушені ґрунти та підземні води сірчаних кар'єрів м. Новояворівськ;
- функціонування міжнародного Львівського полігону у центральній частині Львівського Розточчя спричиняє дискомфортні умови для фауни, деградує природне середовище;
- функціонування міжнародних автомобільних трас із значним потоком транспорту, що негативно впливає на екологічну ситуацію прилеглих територій, зокрема в зонах міжнародних переходів;
- Грибовицьке сміттєзвалище побутових відходів, зокрема м. Львів – становить екологічну небезпеку для навколишніх поселень і забруднює підземні питні води.

Розточчя і прилеглі до нього території вирізняє велика кількість пам'яток історії та культури, архітектурних ансамблів. У першу чергу, це стосується великих архітектурних ансамблів європейського класу в Замості, Жовкві та Львові. Цікаві окремі пам'ятки зосереджені у невеликих містах досліджуваного регіону: Білгораю, Раві-Руській, Дублянах, Яворові, Томашеві-Любельському, Кракові, Красноброді.

Особливу увагу привертають старі дерев'яні церкви, костьоли, монастирі, палацові ансамблі, паркові зони, елементи традиційної сільської забудови і господарювання, давні німецькі колонії, єврейські цвинтарі та меморіальні цвинтарі обох світових воєн.

У силу історичних обставин багато пам'яток історії та культури кожного з народів-сусідів знаходиться поза межами їх теперішніх територій, що створює умови для транскордонного сентиментального туризму. Тут збереглася традиційна і навіть архаїчна сільська культура. Свою привабливість мають давні відпочинкові місцевості із цікавою рекреаційною архітектурою у Звиженці, Івано-Франковому, Наролі, Красноброді, Брюховичах. Розточчя як переважно сільський регіон багате на народні ремесла: різьблення по дереву, гончарний промисел, лозоплетіння, українське вишивання. Традиційним для регіону є проведення народних фестивалів з багатою культурною програмою свят села "Сільський господар", українсько-польських фестивалів у містах Жовква і Яворів. Справа розвитку сільського відпочинку має реальну державну перспективу і сприяє поліпшенню соціально-економічної ситуації в сільській місцевості [2]. Сільський

туризм виступає важливим чинником стабільного динамічного збільшення надходжень до бюджету, активізації розвитку багатьох галузей економіки (транспорт, торгівля, зв'язок, будівництво, сільське господарство тощо). Сільський відпочинок в Україні за рахунок збереження етнографічної самобутності має набути національного значення. По-перше, він дає поштовх для відродження й розвитку традиційної культури: народної архітектури, мистецтва, промислів – усього, що складає місцевий колорит і що, поряд із природно-рекреаційними чинниками, є не менш привабливим для відпочивальників. По-друге, через сільський відпочинок мешканці урбанізованих територій з масовою культурою мають можливість пізнати справжні українські традиції. По-третє, етнокультура села репрезентує Україну світові й водночас приваблює іноземних туристів, тому як передумову успішного розвитку відпочинку в сільських етнографічних районах слід розглядати формування ідеології відродження й розвитку всього спектра традиційної культури, починаючи від форм господарських занять до надбань духовної сфери, що діятимуть як сприятливі чинники для індивідуального відпочинку в етнографічних районах України, зокрема транскордонної зони Розточчя. Сільське населення України здатне отримувати реальні доходи у сфері сільського туризму від таких видів діяльності, як: облаштування туристичних маршрутів; облаштування й експлуатація стоянок для туристів; робота гідом чи екскурсводом; транспортне обслуговування туристів; егерська діяльність (полювання, аматорське та спортивне рибальство); прокат туристичного спорядження; послуги приймання туристів; кулінарні послуги; підготовка культурних програм; народні промисли; виробництво та реалізація туристам екологічно чистих продуктів харчування; продаж туристам ягід та грибів.

Окрім того, як зазначалося вище, при створенні цікавої відпочинкової пропозиції власник агрооселі має дбати про якість двох ключових аспектів агротуристичного продукту: матеріально-технічної якості (наприклад, розміри та умеблювання кімнат, оснащення їх побутовою технікою, облаштування гігієнічного вузла); емоційно-абстрактної якості (рівень сервісного обслуговування відпочивальників) [1]. Державна політика поки що мало приділяє уваги вивченню цього питання, проте власники агроосель мають усвідомлювати відповідальність, яку беруть на себе, організовуючи відпочинок у своїх оселях. Адже недоброякісне обслуговування може назавжди відбити у клієнта бажання відпочивати в селі. Гість, який приїжджає відпочити у сільську оселю, хоче бачити красиву природу, і

тому краєвиди села повинні мати привабливий вигляд. Сільська громада має дотримуватися санітарно-гігієнічних умов проживання, дбати про відсутність сміттєзвалищ, естетичний вигляд будинків, вулиць, садів, громадських закладів, дбати про зелені насадження, використовувати вільні території, враховуючи інтереси відпочивальників. Однією з головних складових відпочинкової пропозиції є умови проживання. Умови проживання мають гарантувати можливість зручного нічлігу, дотримання особистої гігієни, наявність повноцінного харчування, тому господарям слід дотримуватися рекомендацій з категоризації сільського житла Української спілки сприяння розвитку сільського зеленого туризму. Присвоєння категорії житлу, що надається в користування відпочивальникам, дає право господареві оселі повідомляти про відповідну якість житлових умов у рекламних засобах Спілки, що сприятиме збільшенню відпочинкового попиту та доходів господаря. Більшість господарів надають таку послугу, як харчування, яке базується на продуктах, вироблених у власному господарстві. Втім, для туристів необов'язково готувати окремо, оскільки це є однією з характерних рис сільського відпочинку [3].

Як правило, більшість відпочивальників скаржаться на брак інформації щодо відпочинку. Отже, надзвичайно важливими є показники якості проживання, а саме: інформаційні позначки на дорогах і біля оселі, а також у самій оселі. Необхідно, щоб усі селяни регіону усвідомлювали, що організація прийому гостей сприятиме зміцненню їхніх індивідуальних (фермерських) господарств. При цьому зацікавлені селяни будуть більше перейматися проблемами збереження сільських ландшафтів та чистоти довкілля. Сільський туризм також може допомагати лісівництву, урізноманітнюючи джерела його доходів. Хоча сільський відпочинок в Україні, зокрема в Карпатському регіоні, має давню історію, його майбутнє ще остаточно не визначене. На сьогодні невідомо, чи стане цей вид відпочинку повноправним учасником національного туристичного ринку, чи можливе збільшення кількості відпочивальників у сільських оселях до 15–20% від загальної чисельності туристів, як, наприклад, у Франції. Існують як песимістичний, так і оптимістичний сценарії його подальшого розвитку в Україні [4].

Цілком можливо, що за відсутності дієвої державної політики в цій галузі сільський відпочинок так і залишиться у напівлегальному статусі, без чіткої організаційної структури, без поставленої на належному рівні інформаційно-маркетингової діяльності, просто як своєрідний додаток до інших напрямів туризму. Натомість, за оптимістичними на-

ковими прогнозами, сільський туризм, для прикладу, лише в Карпатському регіоні має сформувати потужний сегмент ринку і "контролювати" від 35 до 45% усіх туристичних потоків у цей регіон. Станом на 2007–2009 рр. кількість туристів, які відвідують Українські Карпати, становить близько 1,5 млн осіб щорічно. З них понад 150 тис. – гості з інших країн. Отже, вже тільки ці цифри більше налаштовують на оптимістичні прогнози. Сприйняття сільського відпочинку пересічним міським мешканцем України зараз коливається в широкому діапазоні: від цілковитого неприйняття цієї форми відпочинку до величезного захоплення його екологічністю та економічністю. Це свідчить лише про необізнаність загалу українців із такою формою відпочинку. Певний скептицизм до сільського відпочинку з боку городян першого покоління зумовлений тим, що вони ще тісно пов'язані із сільською місцевістю – часті поїздки в село, відвідини родичів, догляд за житлом батьків, участь у сільськогосподарських роботах, і не сприймають це як відпочинок. Люди вважають, що це частина їхньої індивідуальної відпочинково-господарської діяльності на селі, якій не треба надавати спеціального статусу. Поряд із цим, в українських містах є категорії людей, які активно сприйняли ідеї народження (чи відродження) сільського відпочинку. На сьогодні в Україні основні сегменти потенційних споживачів послуг сільського зеленого туризму утворюють: мешканці промислових центрів (через екологічність цієї форми відпочинку); справжні городяни (третє-четверте покоління – через екзотичність); шанувальники українських народних традицій (через принади сільського способу життя та чистоту довкілля); люди з малим і середнім достатком (через вартість відпочинку в селі) [5].

Яскравим прикладом зеленого туризму на Жовківщині є агрооселя в селі Глинсько (неподалік м. Жовкви), де прагнуть не тільки надати туристам якісні послуги, а й влаштовувати святкування українських традиційних свят, наприклад, Андріївські вечорниці, Івана Купала та інші. Відбувається реконструкція приміщення сільської ради, на базі якого буде створений туристично-інформаційний центр. Важливим моментом є те, що зелений туризм на теренах Жовківського району має інший характер і пріоритети, ніж зелений туризм у Карпатському регіоні. По-перше, можливість міжнародної співпраці, адже Жовківський район, як ми вже згадували раніше, розташований близько до кордону з Республікою Польща, тому цілком природним є проведення літніх шкіл, семінарів в агрооселях у формі своєрідного обміну досвідом. По-друге, зелений туризм Жовківщини має багату архітектурну спадщину,

що є важливим як для іноземних, так і вітчизняних туристів, яких цікавить історичне минуле цього регіону, його архітектурні ансамблі, культурна програма. Водночас, проведені останніми роками за допомогою масмедіа рекламні акції більше уваги звертали на привабливі сторони села, ніж на роботу з певними категоріями городян й технологіко-економічні аспекти цього відпочинку. Отже, потрібно урізноманітнити форми пошуку прихильників цього виду відпочинку, якомога швидше створити механізм, що дасть змогу забезпечити реальних відпочивальників для сіл цього регіону. Міжнародний імідж сільського відпочинку також неоднозначний. З одного боку, Україна традиційно сприймається як аграрна країна, одна з європейських житниць із збереженим сільським укладом життя, багатою культурною спадщиною, із незнищеною природою та гостинними господарями. З іншого боку, не приваблюють іноземних туристів відносно низький стандарт житла і його недостатня технічна забезпеченість, а також необлаштованість сіл і досить обмежений вибір дозвілля й можливостей активного відпочинку [6].

Однак, тенденції останніх років свідчать, що західні країни бачать перспективи українського сільського відпочинку й туризму на міжнародному туристичному ринку. Свідченням цього може бути організаційна й технічна допомога міжнародних фондів, наприклад, Фонду розвитку Карпатського євро регіону, програми TACIS, завдяки яким реалізовані проекти підтримки сільського відпочинку й туризму в Карпатському регіоні. Зокрема, доволі результативним є проект TACIS "Підтримка місцевого розвитку і туризму Карпатського регіону". Європейський Союз відкрив спеціальну кредитну лінію в розмірі 100 тис. євро на розвиток невеликих приватних готелів й агропансіонатів, організованих за "домашнім" взірцем. Водночас ще не до кінця визначений міжнародний попит. Приїзду іноземців з інших країн перешкоджає відсутність знання господарями іноземних мов; це добре ілюструє наше дослідження, в якому ми побачили, що 20% господарів не знали жодної іноземної мови, при цьому абсолютно незрозумілий рівень знань інших господарів, які вказали, що володіють іноземними мовами. Інші дослідження свідчать, що серед потенційних клієнтів для відпочинку в українському селі є шанувальники "сентиментального" туризму, особливо українська діаспора США і Канади, аматори етнографічного та екологічного туризму. З огляду на ці реалії, необхідно проводити навчання власників агроосель прийомам обслуговування та іноземним мовам. Це найсуттєвіша проблема, яка стоїть нині на перешкоді виходу сільського зеленого туризму України на міжнародний ринок,

тому досі маємо таку сумну статистику: в Польських, Словацьких і Румунських Карпатах щорічно відпочиває на один-два порядки більше західноєвропейських зелених туристів, ніж в Українських Карпатах [11].

У цьому аспекті важливим є також налагодження тіснішої взаємовигідної співпраці з турфірмами, які можуть сприяти активізації руху іноземних туристів у села з метою короткотривалого відпочинку, ознайомлення з традиціями, участі у фестивалях і сільськогосподарських роботах. Але якщо власники агроосель, сільських громад не зроблять зустрічних кроків щодо облаштування житла, забезпечення його санітарно-гігієнічного стандарту, благоустрою села, впорядкування привабливих місць, то відпочинок на сільських територіях регіону не зрушиться з місця. Для іноземних туристів при ознайомленні з пропозицією відпочити в українському селі важливо, наскільки легальною в Україні є така форма надання відпочинкових послуг, хто відповідає за якість прийому, через кого можна організувати поїздку, який господарський механізм цього виду відпочинково-туристичної діяльності. Це важливо як для рекреантів, так і для тих, хто їх приймає на селі. Від цього залежить, який стан сільського відпочинку матимемо в майбутньому: легальний – як повноправного суб'єкта туристичного ринку – чи "тіньовий". На сьогодні особливо важливим є питання просування в Україні самої ідеї сільського туризму в цілому. Метою розроблення цієї широкомасштабної програми має стати підвищення поінформованості населення й створення позитивного ставлення до цього виду відпочинку. Насамперед, мають бути задіяні такі види маркетингових комунікацій, як PR-статті, інтерв'ю, прес-конференції, семінари, брифінги, телепередачі, що викликають довіру та позитивну реакцію [7].

Слід також активізувати діяльність місцевої влади щодо підтримки цілей сільського зеленого туризму. Адже кожен місцевий чиновник має зрозуміти, що сільський зелений туризм – це додаткові гроші й поліпшення інфраструктури району, створення нових робочих місць. Саме місцеві влади можуть клопотати про забезпечення податкових пільг при одержанні державних дотацій (з місцевих бюджетів) особам, які беруть участь у наданні агротуристичних послуг. Напрацьовані на сьогодні стратегії розвитку сільського зеленого туризму, спрямовані на вирішення соціально-економічних, екологічних й етнокультурних проблем сільських місцевостей, вимагають чіткого планування на рівні районів та окремих сільських громад. Важливою складовою планування є ефективно втілення у життя "пілотних" проектів сільського відпочинку, які здійснюють обласні Спілки сприяння розвитку сільсько-

го зеленого туризму. Неабиякою проблемою залишається невизначеність правового статусу власників малих рекреаційних комплексів, розташованих у сільській місцевості. Так, у науковій літературі описані випадки, коли до 80% туристичного бізнесу в малих містах і селах привласнюється, управляється або контролюється міськими виробниками, які можуть агресивно поводитися щодо традиційної культури, трудової практики й архітектурних стилів.

До спільних продуктів зеленого туризму, які вимагають детального розроблення й впровадження на території Розточчя, слід віднести:

- створення пакету послуг по туристичній трасі “Міста-заповідники: Замость – Жовква – Львів”, що має включати відвідування цінних історико-архітектурних і музейних об’єктів цих міст, забезпечення туристів середньо- й високостандартною нічліжною базою, а також участь у місцевих імпрезах. Важливим є вихід із цим продуктом на міжнародний європейський та світовий туристичний ринок;
- розроблення та реалізація туристичного продукту екоосвітнього плану “Заповідні території Розточчя” з відвідуванням заповідників, національних і ландшафтних парків на Українському й Польському Розточчі. Це ознайомлення з унікальними природними місцями Розточчя та тематичними експозиціями, проведення екоосвітніх заходів (уроки на природі, тематичне навчання тощо);
- підготовка сентиментальних турів для німецьких туристів “Сільські колонії XIX–XX століть”, єврейських туристів – “Сакральні і меморіальні об’єкти XVI–XX століть”.

Створення спільних проектів, програм матиме на меті найбільш влучно реалізувати туристичний попит відповідно до вимог сьогодення.

IV. Висновки

Слід зазначити, що функціонування туристичної системи нами розглядається у взаємопов’язаній єдності із цілісним механізмом функціонування національної економіки, зокрема ефективної публічної політики. Це дає підстави стверджувати, що туризм прогресуватиме синхронно з економічною та соціальною стабілізацією суспільства й навпаки. Водночас враховано, що туристична система інтегрована в системи вищого порядку, такі як соціальне, політичне, екологічне й технологічне середовища. Це свідчить про повну взаємопов’язаність туристичної системи з багатьма процесами суспільного життя. Так, вплив зовнішнього середовища проявляється у ряді факторів, а саме: економічних, екологічних, соціальних, політичних та демографічних. У статті розкриті

особливості галузі туризму, які зумовлені специфікою продукції (послуг), що виробляється, споживання туристичних послуг локалізоване до місць їх виробництва, іншими словами, туристичні послуги не можуть бути транспортовані в район споживання. До того ж, у сфері туризму неможливе створення стратегічного запасу туристичних послуг або виготовлення їх для складування. Зазначені особливості надають певної своєрідності ринку туристичних послуг, який характеризується попитом та пропозицією і розглядається нами як сфера виробництва та реалізації туристичного продукту. Проведено аналіз впливу різноманітних факторів на формування попиту на туристичні послуги. Серед таких факторів визначальними виступають: грошові доходи населення, ціни на туристичні послуги, демографічна ситуація, співвідношення робочого й неробочого часу, освітній рівень населення, сезонність, науково-технічний прогрес, урбанізація, екологічна ситуація, політична стабільність, рівень злочинності. В результаті проведеного аналізу виявлено певні закономірності взаємозв’язку між грошовими доходами населення та попитом на туристичні послуги, встановлено тенденції та параметри впливу інших факторів на формування туристичного ринку. Оскільки функціонування ринку туристичних послуг ґрунтується на балансі попиту й пропозиції, в роботі розглядаються також фактори, які визначають можливість задоволення туристичного попиту. Серед таких факторів головними виступають: наявність туристичних ресурсів, належний рівень загальної інфраструктури, організація управління туристичним процесом, законодавча підтримка туризму з боку держави, тому організаційний розвиток транскордонного співробітництва в галузі зеленого туризму може давати значний відсоток доходів до місцевого бюджету, якщо буде налагоджена комплексна співпраця з боку держави та органів місцевого самоврядування – громади села, селища. У зв’язку із цим на сьогодні є актуальними три основні проекти, які фінансуються з боку Євросоюзу в рамках виконання програми підготовки України до участі в Євро-2012, а саме: “Промоція природних ресурсів зони Розточчя”, “Партнерська співпраця із Томашівським повітом на користь розвитку і промоції Жовківського району як туристичної атракції Євросоюзу”, “Стежками добросусідства”.

Література

1. Геоморфологічні та ландшафтні аспекти формування Ростоцького національного парку / Я.С. Кравчук, Ю.В. Зінько, В.П. Брусак, Р.М. Гнатюк // Вісник ЛНУ. Серія географічна. Л., 1994. – Вип. 19.
2. Концепція розвитку туризму транскордонної зони Розточчя / Жовківський

- центр міського розвитку "Світло культури". – Жовква, 2000. – 34 с.
3. Кубай М.В. Жовква – перлина Розточчя / М.В. Кубай. – Жовква, 2002. – 6 с.
 4. Кубай М.В. Коротка історична довідка про м. Жовква / М.В. Кубай. – Жовква, 2002. – 2 с.
 5. Програма розвитку туризму у Жовківському районі на 2003–2007 роки / Жовківська районна державна адміністрація. – Жовква, 2003. – 24 с.
 6. Програма фінансування розвитку туризму та заходи по її реалізації у Жовківському районі на 2003 рік / Жовківська районна державна адміністрація. – Жовква, 2003. – 3 с.
 7. Розробка та реалізація Стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / Центр Інституту Схід – Захід ; [за ред. С. Максименка та ін.]. – К., 2003. – 272 с.
 8. Туризм і охорона культурної спадщини: український та польський досвід / В. Вакуленко, І. Валентюк, В. Грибан, С. Коротич та ін. – К., 2003. – 175 с.
 9. Brusak V. Ecotourism Development in the Ukraine Roztocze / V. Brusak, Y. Zinko. – Lviv, 1995.
 10. Buraczynski J. Roztocze. Zaklad Geografii Regionalnej UMCS / J. Buraczynski. – Lublin, 1997.
 11. Rakowski G. Transgraniczne Obszary Chronione na Wshodnim Pograniczu Polski / G. Rakowski. – Warszawa, 2000.

УДК: 353.2

КЛАСТЕРНИЙ АНАЛІЗ РЕГІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Королюк Ю.Г.

кандидат фізико-математичних наук, доцент
докторант НАДУ при Президентові України

Annotation

In this article we have accomplished the Ukrainian regional social-economic systems' clustering with the help of State Committee for statistics of Ukraine System of National Accounts indices analysis. The results allow to improve the dataware of differentiation methods and state incitement means in regions of different types.

Анотація

Здійснено кластеризацію регіональних соціально-економічних систем України шляхом аналізу показників системи національних рахунків Державного комітету статистики України. Отримані результати дають змогу покращити інформаційне забезпечення диференціації методів і засобів державного стимулювання різних типів регіонів.

Ключові слова

Кластерний аналіз, мережа Коханена, регіональні соціально-економічні системи.

І. Вступ

На сьогодні ключовим питанням світової та вітчизняної регіональних політик є подолання диспропорцій розвитку регіонів. Саме диспропорція в економічному і соціальному аспектах є основним індикатором послаблення результативності й ефективності функціонування суб'єктів державного управління різного рівня. Головним наслідком диспропорцій є постійно зростаючі потреби бюджетних асигнувань, затрат на пошук нових форм

організаційного, правового, ресурсного забезпечення розвитку депресивних територій, значні непрямі втрати, пов'язані із зниженням конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості регіону тощо.

Окремим аспектом подолання диспропорції розвитку регіонів є її безпосереднє систематичне оцінювання за рахунок моніторингу елементів різної соціально-економічної природи [6]. З практичного погляду, найважливішими його формами є комплексне оцінювання соціально-економічного розвитку регіону [5] та класифікація територій. Однак багатовимірність, динамічність та низький рівень формалізації соціально-економічної інформації посилюють вимоги до процесів її аналізу, вимагають розроблення методологій прикладного використання найдієвіших інструментів обробки статистичної інформації, зокрема кластерного, факторного та інтелектуального аналізу. Це, у свою чергу, сприятиме збільшенню точності, якості й наглядності зазначених оцінок, що особливо актуально в ракурсі потреб інформаційного забезпечення розроблення ефективних програм та механізмів диференційованого регіонального управління.

Питанням типології та класифікації регіональних систем у контексті регулювання їх розвитку займалися і продовжують займатися багато вчених. Так, шведські економісти Х. Балдершейм і К. Сталберг здійснили кла-

сифікацію трьох основних груп регіонів у межах ЄС шляхом аналізу інформації щодо рівня їх розвитку та ділової активності [12]. Наприкінці 1990-х рр. уперше А. Родрігес-Посе [14] зробив спробу провести повну внутрішню регіоналізацію – країн – членів ЄС. В основу регіональної типології було покладено п'ять основних макроекономічних (у межах регіону) показників: темпи економічного зростання (питома вага регіону в національному показнику), ВВП на душу населення (аналогічно), а також структура зайнятості в сільському господарстві, промисловості та у сервісних галузях. Використовуючи метод відповідності, А. Родрігес-Посе об'єднав регіони в п'ять груп [7, с. 364].

Російські та канадські вчені Б. Бутс, С. Дробишевський, О. Кочеткова, Г. Мальгін, В. Петров, Г. Федоров, А. Хехт, А. Шеховцов, А. Юдін [1] провели дослідження по встановленню типологій російських регіонів із використанням трьох регіональних показників: рівня життя населення, інвестиційної діяльності, економічного потенціалу.

Вітчизняні дослідники здійснювали класифікацію регіонів за рівнем розвитку зовнішньоекономічних зв'язків [10], суспільними ознаками [11], рівнем використання економічного потенціалу [9].

З розвитком української статистики відбулося правове врегулювання процесів оцінювання та класифікації регіонів. Так, у [2; 6] затверджено порядок визнання регіону депресивним та визначено принципи класифікації районів на сільські чи промислові, шляхом аналізу показників валового регіонального продукту й зайнятості населення. У [5] встановлено порядок і методику розрахунку рейтингової оцінки регіону за всіма сферами соціально-економічного розвитку.

Однак, незважаючи на наявність різноманітних підходів і методик класифікацій регіонів, усі вони, як правило, базуються на обмеженій кількості ознак, відбір яких здійснюється залежно від типу класифікації. Окрім того, типологізація регіонів проводиться по заздалегідь визначених класифікаторах, межі яких є досить суб'єктивними параметрами. Зазначені недоліки призводять до неповного відображення об'єкта дослідження (регіональної соціально-економічної системи) в процесі класифікації, що не може не мати негативного впливу на якість диференціації методів і засобів державного стимулювання окремих типів регіону.

II. Постановка завдання

Метою статті є кластеризація регіональних соціально-економічних систем України шляхом аналізу показників системи національних рахунків Державного комітету статистики України.

III. Результати

Основним методом дослідження в рамках мети роботи було визначено метод кластерного аналізу. Слід відмітити, що останнім часом кластерному аналізу приділяється значна увага вітчизняних і зарубіжних фахівців різних наукових напрямів. Однією з причин чого є поява потужної обчислювальної техніки, без якої кластерний аналіз реальних даних практично не можливий. Інша причина полягає в тому, що сучасна наука все сильніше спирається у своєму розвитку на класифікацію. Більше того, цей процес поглиблюється зі зростанням спеціалізації знань, яка, у свою чергу, базується в основному на об'єктивній класифікації. Ще одна причина пов'язана із супровідним поглибленням спеціалізованих знань, зростанням кількості враховуваних змінних при аналізі тих чи інших об'єктів.

Кластерний аналіз являє собою математичну інтерпретацію багатомірного аналізу, яка дає змогу на основі множини показників, що характеризують об'єкти, згрупувати їх у класи (кластери) так, щоб об'єкти, приналежні до одного класу, були більш однорідними і подібними порівняно з об'єктами інших класів [3, с. 4–5]. Фактично, “кластерний аналіз” – це узагальнена назва великого набору алгоритмів класифікації та типологічного аналізу [4, с. 165].

У рамках зазначеного набору алгоритмів кластерного аналізу слід виділити алгоритм мережі Кохонена (безпосередньо використаний в нашому дослідженні) – різновид нейронних мереж, що використовують неконтрольоване навчання. При такому навчанні не відбувається порівняння виходу нейронів із еталонними значеннями (навчання без учителя). Ідея мережі належить фінському вченому Т. Кохонену і полягає у введенні до складу правила навчання нейрона інформації відносно його розташування [13, с. 177].

Мережа Кохонена має всього два прошарки: вхідний і вихідний, що називають самоорганізованою картою. Елементи карти розташовуються в деякому просторі, як правило, двовимірному. Навчання мережі здійснюється методом послідовних наближень. Починаючи з випадковим чином обраного вихідного розташування центрів, алгоритм поступово покращується для кластеризації навчальних даних.

Основний ітераційний алгоритм Кохонена послідовно проходить ряд епох; на кожній епісоді опрацьовується один навчальний приклад. Вхідні сигнали (вектори дійсних чисел) послідовно пред'являються мережі. Бажані вихідні сигнали не визначаються. Після пред'явлення достатнього числа вхідних векторів, синаптичні ваги мережі визначають кластери. Крім того, ваги організу-

ються так, що топологічно близькі вузли стають чуттєвими до схожих вхідних сигналів. Після того, як мережа навчена розпізнаванню структури даних, її можна використовувати в якості засобу візуалізації при аналізі даних.

Самоорганізовані карти успішно використовуються при розв'язанні таких завдань, як моделювання, прогнозування, пошук закономірностей у великих масивах даних, виявлення набору незалежних ознак і стиснення інформації. Найбільш поширене застосування мереж Кохонена – розв'язання завдань кластеризації (класифікації). При постановці завдання кластеризації визначається набір об'єктів, кожному з яких відповідає рядок таблиці (вектор значень ознак). Під час аналізу вхідна множина розбивається на класи з подальшим пошуком для кожного об'єкта відповідного йому класу. Таким чином, мережа Кохонена спочатку розпізнає кластери у наборі вхідних даних, а потім відносить всі дані до тих чи інших розпізнаних кластерів [13, с. 71].

Прикладним середовищем проведення в рамках мети роботи кластерного аналізу методом мережі Кохонена із сукупності позицій ринку ІТ-засобів було обрано академічну версію програми Deductor Studio Lite 5.1 компанії Base Group Labs. Перевагою цього програмного засобу є вдала реалізація моделей нейронних мереж та засобів візуалізації результату дослідження.

Вибірка вхідних параметрів мережі Кохонена для проведення кластерного аналізу здійснювалась на підставі даних регіональних показників системи національних рахунків Державного комітету статистики України за 2007 р. [8]. Похибка аналізу задавалась на рівні 0,5%. Метод початкової ініціалізації карти було встановлено із власних векторів. Кількість епох перемішування рядів даних – 20. Радіус навчання становив на початку 4, а в кінці – 0,1 одиниці. Функцію сусідства було встановлено як ступінчасту. Кількість кластерів задавалась фіксованою і рівною 8 одиницям.

Враховуючи той факт, що метою аналізу є класифікація типових об'єктів за сукупністю схожих ознак (у нашому випадку регіональних соціально-економічних систем), до переліку об'єктів кластеризації не було внесено міста республіканського підпорядкування.

Першим етапом прикладного дослідження цієї роботи була кластеризація регіонів за повною сукупністю соціально-економічних ознак. З цією метою було відібрано 41 регіональний показник, що тією чи іншою мірою описує кожен розділ системи національних рахунків: площа території, кількість населення (міське, сільське), щільність населення, індекси фізичного обсягу валового регіонального продукту, дебіторська заборгованість, кредиторська заборгованість, індекси споживчих цін, кількість суб'єктів Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, основні засоби, індекси обсягу продукції промисловості, індекси продукції сільського господарства, індекси інвестицій в основний капітал, інвестиції в основний капітал на одну особу, обсяги виконаних будівельних робіт, індекси інвестицій в основний капітал у житлове будівництво, введення в експлуатацію житла, роздрібний товарооборот підприємств (загальний, продовольчих і непродовольчих товарів), кількість об'єктів роздрібної торгівлі, кількість об'єктів ресторанного господарства, кількість малих підприємств, частка кількості малих підприємств у загальній кількості підприємств, зайнятість на малих підприємствах, частка продукції малих підприємств у загальному обсязі реалізованої продукції (робіт, послуг), наявність парку обчислювальної техніки, розподіл постійного населення за статтю (чоловіків і жінок), рівень зареєстрованого безробіття, середньорічна кількість найманих працівників, середньомісячна номінальна заробітна плата найманих працівників, забезпеченість населення житлом (усього, міське, сільське), вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації, кількість лікарів (на 10 тис. населення) всіх спеціальностей, кількість (на 10 тис. населення) лікарняних ліжок, готелі та інші місця для тимчасового проживання, місткість підприємств готельного господарства та їх використання.

Результатом аналізу в середовищі Deductor Studio 1025 комірок статистичної інформації стало створення кластерної діаграми 25 регіональних систем України за сукупністю описаних вище, узагальнених соціально-економічних показників (рис. 1).



Рис. 1. Кластерна діаграма регіональних соціально-економічних систем України

Проводячи аналіз діаграми, слід зауважити, що порядковий номер отриманих кластерів не є їх рейтинговою оцінкою. Сам кластер у методі мережі Кохонена окреслює тільки множину схожих за сукупністю багатомірних ознак і властивостей, об'єктів.

У свою чергу, заслуговує на увагу той факт, що характерною особливістю кластерів діаграми (рис. 1) є їх розмір. Так, за сукупність приналежних регіонів найбільшими є 5 і 7-й кластери, що охоплюють західну і центральну частини України (як виняток класифікація у 5-й кластер Херсонської області); 3, 4 і 6-й кластери містять у собі тільки по одному регіону (Сумську, Запорізьку та Луганську області). Актуальним, з погляду розроблення диференційованих механізмів регіонального управління, є виокремлення у клас Київської, Харківської та Одеської областей.

Однак слід зазначити, що кластерний аналіз сукупних соціально-економічних показників регіональних систем класифікує їх стани без урахування відокремлених соціальних та економічних особливостей регіону, що є не менш актуальним при аналізі й регулюванні процесів регіонального розвитку. Враховуючи зазначений недолік, подальшим етапом дослідження була побудова кластерних діаграм на підставі обробки показників, що відповідають окремо за економічний та соціальний стан регіону.

Отже, внаслідок аналізу в середовищі Deductor Studio 525 комірок статистичної інформації, що відповідає за рівень соціального розвитку регіонів, була побудована кластерна діаграма, наведена на рис. 2. Аналогічно, побудова кластерної діаграми регіональних економічних систем України було здійснено шляхом аналізу 550 комірок даних, що відображають показники економічного стану регіонів (рис. 3).

Регіональні соціальні системи за сукупністю й поведінкою схожих ознак формують кластери (рис. 2), що мають типову географічну приналежність: 1, 5-й – захід, 3, 7-й – схід, 4, 8-й – центр, 2-й – центр і південь. Окремим кластером (кластер № 6 (рис. 2) об'єднані регіональні соціальні системи Автономної Республіки Крим, Львівської, Одеської, Харківської та Донецької областей.

У свою чергу, регіональні економічні системи характеризуються наявністю відносно великого кластеру (кластер № 3 (рис. 3) до складу якого входять 11 західних, центральних і південних областей України. Ряд менших за величиною кластерів регіональних економічних систем характеризується географічною приналежністю (рис. 3): 2-й – схід, 7-й – захід, 8-й – південь. Слід відзначити факт об'єднання в клас віддалених регіональних систем: Львівську та Одеську області (4-й кластер (рис. 3), Волинську, Київську і Запорізьку області (5-й кластер (рис. 3).



Кластерний аналіз узагальнених соціально-економічних і відокремлених соціальних та економічних показників регіональних систем показав у всіх трьох випадках наявність диспропорцій розвитку. Більше того, виявлені диспропорції, як правило, зале-

жать від географічної приналежності регіону до заходу, центру, сходу чи півдня. У свою чергу, для переважної більшості регіонів виявлено слабкий взаємозв'язок між станами їх соціальних і економічних систем, що визначалось у відмінності класифікації регі-

ону до того чи іншого кластеру за різними видами показників.

IV. Висновки

У результаті проведених досліджень методом мережі Кохонена було здійснено кластеризацію вітчизняних регіональних систем. Кластерний аналіз охопив широке коло регіональних показників (у нашому випадку – 41) системи національних рахунків Державного комітету статистики України, що дало змогу, порівняно з іншими підходами [1; 2; 5; 6; 7; 9; 10; 11; 12; 14], з високою точністю врахувати основні властивості класифікованих об'єктів. Результатом обробки в середовищі Deductor Studio узагальнених соціально-економічних і відокремлених соціальних та економічних показників регіональних систем була побудова кластерних діаграм регіональних соціально-економічних (рис. 1), соціальних (рис. 2) та економічних (рис. 3) систем України. Отримані кластерні діаграми засвідчили наявність диспропорцій регіонального розвитку, що, як правило, залежать від географічної приналежності регіону до заходу, центру, сходу чи півдня. Для переважної більшості регіонів виявлено слабкий взаємозв'язок між станами їх соціальних і економічних систем, що визначалось у відмінності класифікації регіону до того чи іншого кластеру за різними видами показників. Отримані результати дають змогу покращити інформаційне забезпечення диференціації методів і засобів державного стимулювання різних типів регіонів.

Як перспективи подальших досліджень у цьому напрямі можна розглядати аналіз двохмірних матриць Кохонена з метою узагальнення закономірностей цілого ряду соціально-економічних властивостей отриманих кластерів із відповідним розробленням рекомендацій щодо вдосконалення диференційованих механізмів державного управління різними класами регіонів.

Література

1. Бутс Б. Типология российских регионов / Б. Бутс, С. Дробышевский, О. Кочеткова, Г. Мальгинов, В. Петров, Г. Федоров, А. Хехт, А. Шеховцов, А. Юдин // Альманах ассоциации независимых центров экономического анализа. Региональное развитие. – 2005. – Вып. 8. – С. 8–64.
2. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” № 2850-IV: станом на 8.09.2005 р. / Верховна Рада України. – К.: Парламент. вид-во, 2005. – С. 548.
3. Мандель И.Д. Кластерный анализ / И.Д. Мандель. – М.: Финансы и статистика, 1988. – 176 с.
4. О.-Ким Дж. Факторный, дискриминантный и кластерный анализ: пер. с англ. / Дж. О.-Ким, Ч.У. Мюллер, У.Р. Клекка и др.; [под ред. И.С. Енюкова]. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 215 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя” від 20.06.2007 р. № 833 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними” від 24.06.2006 р. № 860 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
7. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / [за ред. З.С. Варналія]. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.
8. Статистичний щорічник України за 2007 рік: стат. зб. / [за ред. О.Г. Осауленка]; Державний комітет статистики України. – К.: Консультант. – 2008. – 571 с.
9. Тищенко А.Н. Классификация регионов Украины по уровню использования экономического потенциала / А.Н. Тищенко, Е.В. Давыскиба // Вісник Національного технічного університету “Харківський політехнічний інститут”: зб. наук. праць. Тем. випуск: “Технічний прогрес і ефективність виробництва. – Х.: НТУ “ХПІ”. – 2004. – № 10. – С. 36–41.
10. Третьяк В.В. Типология регионов Украины в зависимости от степени включения в внешнеэкономические связи / В.В. Третьяк // Економіка та право. – 2005. – № 1(11). – С. 45–53.
11. Шульц С.Л. Методологічні підходи до типології регіональних суспільних систем / С.Л. Шульц // Регіональна економіка. – 2007. – № 1. – С. 18–28.
12. Baldersheim H. Nordic Region-Building in European Perspective / H. Baldersheim, K. Stanlberg. – Aldershot: Ashgate, 1999. – 177 p.
13. Kohonen T. Self-organizing Maps / Teuvo Kohonen. – Berlin; Heidelberg; N.Y.; Barcelona; L.; Tokyo: Springer Series in Information Science. – 3d. Ed., 2001. – 260 p.
14. Rodrigues-Pose A. Convergence or divergence? Types of regional responses to socio-economic change in Western Europe / A. Rodrigues-Pose // Tijdschrift voor Economische en Geografia. – 1999. – Vol. 90 (4). – P. 363–378.

УДК 37.144.5

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Кузьменко О.О.

здобувач Запорізької державної інженерної академії

Annotation

The article is devoted to the study and analysis of government control of the system of higher education in the European countries which showed oneself, as nailuchshie systems of higher education and system of state administration in Europe. The article had the considered experience of government control of higher educational establishments of these countries.

Анотація

Вивчено і проаналізовано процес державного регулювання системи вищої освіти в європейських країнах, які зарекомендували себе, як найкращі системи вищої освіти і державного управління в Європі. Розглянуто досвід державного регулювання вищих навчальних закладів цих країн.

Ключові слова

Державне управління, державне регулювання, вища освіта, міністерство, університети, законодавство, ВНЗ.

І. Вступ

Регулювання системи освіти входить у головні функції державного управління. Внаслідок інтеграції України в Болонський процес україн важливо вивчити та проаналізувати досвід європейських країн у державному управлінні вищою освітою.

У нашій статті описується роль державного управління в освітньому процесі таких європейських держав, як Франція, Німеччина, Великобританія та Італія. Ці держави були вибрані, виходячи з того, що вони є основними взірцями європейської освіти, тому досвід цих країн найцікавіший для України.

Одним із головних кроків, зроблених упродовж першого десятиліття незалежності України, стало наближення системи вищої освіти до стандартів світових освітніх систем. Слід нагадати шлях перетворень і реформ, який пройшла Україна. У 1991 р. вийшов Закон про освіту [5, с. 15] та почалося розроблення концепції ступеневої підготовки фахівців, відповідно до закладених у Законі про освіту положень. Того ж року було створено єдине Міністерство освіти, яке об'єднало сфери діяльності всього освітянського процесу. Це, безумовно, позитивно вплинуло на подальше реформування системи освіти. У 1992 р. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Поло-

ження про акредитацію вищих навчальних закладів [2, с. 30], яке започаткувало систему роботи з офіційного визнання права вищих навчальних закладів здійснювати свою діяльність на рівні державних вимог і стандартів освіти. У 1993 р. набуло чинності Положення про ступеневу систему освіти в Україні [1, с. 5], підґрунтям якого стали всі офіційні документи щодо функціонування системи вищої освіти, прийняті у 1991–1993 рр., а також відповідні міжнародні документи, зокрема Міжнародний стандарт класифікації освіти, прийнятий ЮНЕСКО [7, с. 20]. У 1994 р. введено в дію Перелік напрямів вищої базової освіти та кваліфікаційних рівнів у навчальних закладах України, зі змінами у 1997 р. [4, с. 60].

У середині 1990-х рр. відбулися істотні зміни в процесі реформування вищої освіти. Спочатку Указом Президента України були затверджені “Основні напрямки реформування вищої освіти в Україні” [2, с. 32]. Після прийняття Конституції України (1996 р.) з’явився ряд законів, які створили конкретну законодавчу базу системи освіти, у тому числі вищої. Протягом декількох років накопичувався досвід роботи вищих навчальних закладів в умовах реформування вищої освіти. За цей час змінилася структурна організація вищої освіти, вступив у дію порядок надання Президентом України вищим навчальним закладам статусу національних, був підготовлений ряд проектів у галузі освіти й освітньої політики. Закономірним результатом такої діяльності стали “Національна доктрина розвитку освіти” (2002 р.), Закон України “Про вищу освіту” (2002 р.), ряд указів Президента України, спрямованих на забезпечення поступального розвитку освітянської справи в цілому та окремих її складників [5, с. 40].

Підписання в Лісабоні у 1997 р. Конвенції “Про визнання кваліфікацій вищої освіти в європейському регіоні” і ратифікація її Верховною Радою України відкрили шлях для укладання двосторонніх угод у галузі вищої освіти між Україною і державами Європейського співтовариства та СНД, надало можливість відкрити наші навчальні заклади для іноземців.

Унаслідок трансформаційних процесів у галузі змінюються функції центрального й регіонального управління вищою освітою і

контролю; пряме втручання у функціонування вищої освіти має поступитися місцем гнучкості, дієвості рішень, експертним, інформаційним та іншим функціям.

II. Постановка завдання

Мета статті – вивчити досвід європейських країн щодо управління вищою освітою та виявити ті аспекти управління, які можуть бути корисні для системи управління освітою в Україні.

III. Результати

До системи вищої освіти відносяться всі установи освіти вище середнього, що перебувають у віданні різних міністерств. Наприклад, у Франції міністерство національної освіти, досліджень і технологій не управляє всіма підрозділами вищої школи. Сільськогосподарські, технічні та інші види вищих шкіл підпорядковуються міністерствам сільського господарства, оборони, промисловості та ін.

У Франції організаційна схема вищої освіти визначається законом Саварі від 26 січня 1984 р., в якому зберігаються основні принципи закону Е. Фора від 1968 р. У зв'язку із соціально-економічними змінами закон був доповнений деякими новими положеннями. Згідно з цим законами, організація університету ґрунтується на двох принципах: автономії та участі. Кожен університет абсолютно автономний у трьох областях: адміністративній, освітній і фінансовій. Згадані закони були доповнені іншими актами, які регулювали процес професійного навчання (від 16 липня 1971 р. № 71-575), орієнтацію технічної освіти (від 16 липня 1971 р. № 71-577) та інновації і дослідження (від 12 липня 1999 р. № 99-587/12).

Також у Франції було засновано Вищу раду з питань освіти, очолювану міністром освіти. Ця Рада є вищою інстанцією освітньої системи. До компетенції Ради входять усі питання національного значення у галузі освіти; 50% членів Ради – професори, дослідники та інші працівники державної і приватної системи освіти. Ще 20% у Раді становлять представники бенефіціаріїв. Останні 30% – представники місцевих громад, асоціацій тощо.

Питання вищої освіти перебувають у віданні особливого органу – Національної ради з питань вищої освіти і досліджень, очолюваної міністром національної освіти. Національна рада розглядає такі питання, як політика забезпечення якості вищої освіти, основні положення інститутських контрактів і розподіл устаткування між різними ВНЗ.

До складу обох органів входять:

- Національна рада університетів щодо вирішення індивідуальних питань працевлаштування та кар'єри академічного персоналу. Це технічний орган, до компетенції якого входять повсякденні пи-

тання, пов'язані з академічним персоналом;

- Конференція президентів університетів, очолювана міністром, яка відповідає за проведення іспитів в університетській системі;
- Конференція керівників інженерної підготовки, у віданні якої знаходяться питання, пов'язані з підготовкою інженерів.

Кількість членів Адміністративної ради у Франції (аналогічно румунському сенату) не перевищує шістдесят чоловік і залежить від розміру університету.

Управління університетом включає, з одного боку, стратегічне управління, яке здійснюється академічними органами і президентом (ректором), а з іншого – адміністрування, яке перебуває у віданні компетентного персоналу під керівництвом менеджера, безпосередньо підпорядкованого президентові (ректорові) [10].

У Франції до системи стратегічного (академічного) управління університетом входять:

1. Адміністративна рада, яка розробляє стратегію роботи університету, призначає викладачів і схвалює бюджет. Їх склад розподіляється так: 40–45% членів – викладачі; 20–30% – представники професійних організацій; 20–25% – студенти; 10–15% – допоміжний і адміністративний персонал.

2. Наукова рада, яка розподіляє виділені на дослідження кошти, подає адміністративній раді пропозиції щодо напрямів дослідницької діяльності та вдосконалення науково-технічної документації.

3. Рада з навчальних питань і проблем студентів, яка готує для адміністративної ради пропозиції стосовно базової освіти та підвищення кваліфікації.

У європейських університетах зазвичай є одна або декілька ставок віце-президентів або заступників ректора в певних напрямках. Інколи таких ставок не існує, відповідні обов'язки покладаються на директорів.

Адміністративна діяльність перебуває у віданні працівника, який має адміністративний досвід, не належить до викладацького складу. У Франції адміністративний керівник називається генеральним секретарем.

Генеральний секретар очолює технічні, адміністративні і фінансові підрозділи, включаючи юридичний відділ, адміністративні інформаційні служби, відділи кадрів, постачання та інші відділи, відповідальні за гігієну, безпеку, особисті справи, управління й підготовку адміністративного персоналу та управління викладацьким складом.

Глава адміністрації може мати будь-яку вищу освіту, проте він повинен володіти значним управлінським досвідом, набутим у державній організації. Посаду генерального секретаря університету часто займають випускники однієї з найпрестижніших шкіл ад-

міністрування – Ecole Nationale d'Administration.

Важливу роль в управлінні університетом зазвичай відіграє головний бухгалтер, який, не дивлячись на пряме підпорядкування президентові (ректорові) університету, є співробітником міністерства фінансів.

Міністерство освіти визначає основні напрями розвитку. Потім університет створює власну стратегію та оформляє її у вигляді стратегічного плану. Цей план включає розроблені міністерством освіти основні напрями, адаптовані до повсякденної діяльності конкретного ВНЗ.

Усі важливі підрозділи університету подають пропозиції, на основі яких складається стратегічний план на чотири роки. Приблизно протягом шести місяців цей план обговорюється з представниками спеціалізованого відділу міністерства освіти, а потім схвалюється адміністративною радою університету. За результатами роботи між міністерством освіти та університетом укладається чотирирічний інститутський контракт. Стратегічний план дає університету можливість отримати додаткове фінансування в розмірі 15% від бюджету. На сьогодні університети прагнуть добитися надбавки у 20%.

Після укладання контракту щодо фінансування фахівці з міністерства освіти починають відстежувати, наскільки витрати за собів відповідають зазначеним у контракті зобов'язанням. Через два роки проводиться внутрішня перевірка, а потім починається підготовка наступного стратегічного плану.

У міністерстві освіти створений спеціальний відділ (штат якого складається приблизно з дванадцяти чоловік), який робить висновки щодо інститутських контрактів. Переговори і фактичне підписання проводяться для всіх ВНЗ по черзі протягом чотирьох років.

У Франції загальне фінансування здійснюється міністерством. Обсяг загального фінансування розраховується, виходячи з:

- основних напрямів, визначених міністерством;
- формули SANREMO, що враховує кількість студентів і форми навчання;
- стратегічного плану, розробленого ВНЗ.

Близько 80% асигнувань на поточну діяльність виділяється на основі двох перших позицій (глобальні стратегічні напрями й обчислення за формулою SANREMO), 20% – визначається стратегічним планом університету.

Державні субсидії, що виділяються французьким університетам, не враховують фонд зарплати академічного персоналу. Ці кошти надає уряд, відповідно, викладачі є державними службовцями.

У Німеччині постійно ведуться розмови про внесення змін до законодавства про освіту відповідно до соціальної динаміки. До національного законодавства були внесені

зміни, але й університетам довелося відкоректувати навчальні плани, переглянути штатний розклад, придбати дороге устаткування – все це було виконано з небаченою раніше швидкістю. У Німеччині кожна окрема земля має власні закони про вищу освіту. У такій ситуації важливу роль щодо гармонізації університетських структур відіграє Конференція ректорів, яка виконує як консультативні, так і законотворчі завдання. Загалом, у всіх країнах діяльність у сфері вищої освіти регулюється на трьох рівнях: міністерством (департаментом), консультативними організаціями і власне ВНЗ (університетами, вищими школами, інститутами короткострокового навчання та ін.).

Міністерства розробляють політику в галузі освіти і передають свої розробки у відання адміністрацій університетів, які на цій основі створюють власні стратегічні плани, що визначають схему розподілу грошових фондів. Водночас міністерства прагнуть до того, аби на практиці державні асигнування розподілялися в чіткій відповідності з розробленим планом. Усі заходи, що здійснюються в галузі вищої освіти, підлягають експертному оцінюванню. У Німеччині кожна земля має своє міністерство освіти, а також федеральне міністерство.

У зв'язку з особливостями устрою державної системи Німеччини Конференція ректорів університетів відіграє дуже важливу роль з погляду гармонізації законів і нормативних актів, що діють у різних землях. У Конференції беруть участь 258 вищих навчальних закладів. Її очолює Сенат з 52 членів. Практичною діяльністю Конференції керують голова, п'ять віце-голів і генеральний секретар, яким підпорядковується 45 співробітників, що працюють на постійній основі. В одних університетах Німеччини ректор обирається з-поміж викладачів, а в інших – ректор не обов'язково має бути академічним діячем. Управління університетом включає, з одного боку, стратегічне управління, що здійснюється академічними органами і президентом (ректором), а з іншого – адміністрування, яке перебуває у віданні компетентного персоналу під керівництвом менеджера, безпосередньо підпорядкованого президентові (ректорові).

Адміністративне управління здійснює працівник, який має досвід у відповідній галузі і не належить до викладацького складу. Загальне фінансування забезпечує міністерство відповідної землі і Конференція ректорів Німеччини. Передбачена можливість виділення фондів залежно від кількості студентів і викладачів, величини неурядових фондів та ефективності використання засобів, що виділяються на дослідницьку діяльність.

У Великобританії питання вищої освіти перебувають у віданні департаменту освіти і

зайнятості, який відповідає за розподіл державних асигнувань на вищу освіту. За реалізацію фінансової політики відповідає Англійська рада з фінансування вищої освіти (HEFCE), що розподіляє засоби між окремими університетами і контролює їх витрачання. З метою забезпечення контролю за окремими напрямками дослідницької діяльності засновано декілька дослідницьких рад. Їх призначення спрямовувати процес дослідницької діяльності і здійснювати додаткове фінансування (крім асигнувань на дослідження, що виділяються HEFCE) [9].

У Великобританії для підрахунку обсягу державного фінансування поточної діяльності університетів використовується спеціальна формула.

Сучасна система вищої освіти Італії склалася на фоні, з одного боку, широкомасштабних державних реформ, пов'язаних з реструктуризацією політичного устрою і зміною пріоритетів економічного розвитку, а з іншого – реформ, обумовлених Болонським процесом і прагненням до включення Італії в загальноєвропейський освітній простір. Отже, внутрішні чинники становлення італійської освітньої системи і зовнішні стимуляції її розвитку виявилися взаємодоповнювальними.

Італія успішно бере участь у формуванні загальноєвропейського простору вищої освіти, ефективно реалізує стратегію інтернаціоналізації і водночас зберігає специфіку національної освіти.

В Італії накопичений значний досвід реалізації проектів, що відкривають перспективи співпраці італійських та інших європейських ВНЗ і створюють сприятливі умови для мобільності студентів та викладачів.

Інтерес становить своєрідна освітня експансія Італії, зокрема створення мережі університетів Адріатико-Іонічного регіону.

Цікавий також італійський досвід реформ, спрямованих на регіоналізацію вищої освіти і підвищення ролі ВНЗ у регіональному розвитку, а також на підвищення ефективності фінансового менеджменту в системі вищої освіти.

Сектор вищої професійної освіти перебуває під контролем регіональних органів управління освітою і міністерства праці.

У 1993–1999 рр. в Італії почалася широкомасштабна реформа, головною метою якої була модернізація системи вищої освіти при одночасному збереженні існуючих традицій. Реформи в галузі освіти відбувалися на тлі важливих політичних та економічних змін: падіння Першої і становлення Другої Італійської республіки.

Впродовж століття свого існування Італія була унітарною державою. Крайні заходи державної монополізації економіки наприкінці

1980-х рр. призвели до зростання держзаборгованості, інфляції, і в результаті, до складної економічної та політичної кризи. Постає необхідність глибоких перетворень в політичній структурі і пошуку нового вектора економічного розвитку.

Зміни, що відбулися, можна розглядати як тенденцію федералізації. На політичному рівні завершився процес децентралізації влади: регіони отримали значні законодавчі, адміністративні повноваження. Свідченням федералізації стала зміна “пропорційної” парламентської системи на мажоритарну у 1993 р., що дало змогу представникам регіонів здобути більший вплив у парламенті.

Зміна політичного контексту вплинула на характер освітніх реформ. Історично склалося так, що всі університети й професійні школи підкорялися безпосередньо міністерству освіти. У 1999 р. у зв'язку з реструктуризацією уряду і скороченням кількості міністерств міністерство освіти об'єдналося з міністерством університетів, наукових і технологічних досліджень. У результаті сформувався центральний орган управління – міністерство освіти, університетів і науки [10].

Разом з процесами реструктуризації відбуваються процеси регіоналізації вищої освіти. У тому ж 1999 р. значна частка відповідальності за розподіл фінансування й управління середніми школами та ВНЗ була покладена на регіональні органи управління освітою. Завдання міністерства освіти, університетів і науки тепер полягають у координації діяльності департаментів освіти провінцій та регіонів, а також визначенні загальноосвітньої політики держави, розробленні стратегій взаємодії італійських освітніх установ з ВНЗ інших європейських країн.

Водночас активну участь в управлінні системою вищої освіти беруть утворені консультативні органи: Національна рада університетів і Національна студентська рада, до яких входять різні категорії адміністративного, викладацького складу університетів і представників студентських організацій.

Збори ректорів італійських університетів (CRUI) є формою взаємодії ректорів державних і приватних університетів усіх італійських регіонів і провінцій. Завданням консультативних органів є визначення загальних інтересів і стратегій модернізації університетської освіти. Основну роль в управлінні неуніверситетським сектором відіграє Національна рада з питань мистецтва й музичної освіти.

Сьогодні італійські вищі навчальні заклади – автономні адміністративні установи, що мають право розподілу фінансів, самостійно розробляють освітні програми, ведуть науково-дослідну діяльність. Основні принципи діяльності інститутів вищої освіти Італії відображені в Конституції 1947 р., а також в

акті від 1989 р. № 168, у якому затверджено, що Конституція 1947 р. проголосила право інститутів вищої освіти на автономію й самостійну організацію навчальної діяльності відповідно до цілей і завдань чинного законодавства. В цьому акті закріплено права інститутів вищої освіти на здійснення освітньої діяльності, проведення науково-дослідних розробок, а також право на перерозподіл бюджету. Відповідно до прийнятого законодавства, інститутам вищої освіти (зокрема, університетам) було надано право створювати органи управління ВНЗ. Главою університету є ректор, який також керує академічним Сенатом (Senato Accademico) і Радою правління (Consiglio di Amministrazione). До складу Сенату входять представники академічного співтовариства, що займають позиції відповідно до їх статусу. Завдання Сенату полягає в здійсненні контролю за процесом навчання і науково-дослідної діяльності. Рада правління несе відповідальність за адміністрування і розподіл бюджету університету.

Після проголошення автономії університетів єдиним представником центральної влади в університеті є Головний секретар, що призначається міністерством освіти, університетів і науки. Його завдання полягає в здійсненні експертної оцінки якості освітніх програм університету та їх відповідності загальним державним стандартам.

Відправною точкою реформ у сфері освіти можна вважати прийняття в 1994 р. нового закону про фінансування інститутів вищої освіти, відповідно до якого відбувся перехід від централізованої системи державного кошторисного фінансування до системи одноразового фінансування (Lump Sum Budget System), заснованої на принципі цільового планування й використання бюджетних коштів. На сьогодні структура фінансування інститутів вищої освіти складається із коштів федерального бюджету і з безпосереднього бюджету університетів. У 2002 р. витрати держави на освіту (початкову, середню і вищу) становили 9,9% усіх державних витрат або 4,7% від ЗВП2, з яких менш 1% від ВВП припало на вищу освіту. У цей же період річні витрати держави на навчання одного студента ВНЗ становили 8331 дол., на додаткові потреби – 305 дол., включаючи харчування і транспорт. Ці дані відповідають показникам інших країн ОЕСР.

При цьому з 1995 по 2002 рр. Частка держави в загальних витратах на вищу освіту зменшилася, тоді як витрати недержавного сектора (недержавні фонди, приватні платежі) – збільшилися з 17 до 23%. Ця тенденція характерна виключно для сегмента вищої освіти. Початкова, середня і професійна освіта фінансуються в основному із засобів державного бюджету; витрати не-

державного сектора на довузівську підготовку становлять менше 5% усіх витрат на цей рівень освіти. Такі показники свідчать про вищий ступінь фінансової самостійності вузів порівняно з інститутами шкільної і професійної освіти.

Сьогодні італійські ВНЗ прагнуть залучати все більше зовнішніх інвестицій з недержавного сектора, використовуючи їх в комплексі із засобами державного бюджету. Основними джерелами додаткового фінансування інститутів вищої освіти (зокрема, університетів) виступають проектний і дослідницький види діяльності. Необхідно відзначити, що нова система розподілу бюджету не залишає науково-дослідному сектору інших альтернатив. Згідно з показниками 2002 р., держава не виділила ВНЗ коштів на розвиток науково-дослідних розробок (винятком є індивідуальні гранти, що надаються молодим ученим).

Проте зворотним боком зростання обсягу недержавного фінансування, зокрема в науково-дослідному секторі, є зростаюча залежність від зовнішніх інвесторів і відсутність у ВНЗ упевненості в стійкому розвитку.

Крім того, в університетах і вищих школах змінилися принципи найму професорсько-викладацького складу. На думку реформаторів, переважання “контрактників”, що працюють за договорами, над “кадровими” професорами й дослідниками позитивно впливає на загальну динаміку викладацької і дослідницької діяльності у ВНЗ, створюючи умови для активнішої взаємодії ВНЗ та зовнішніх інвесторів (бізнес-структур, фондів).

IV. Висновки

1. У нестабільному світі державне управління виступає стабілізаційною силою. Основною функцією управління системою вищої освіти залишається розвиток організаційних процесів.

2. Україн актуальним стає питання фінансування ВНЗ та їх більшої самостійності у використанні фінансів на розвиток матеріальної бази й наукової дослідницької діяльності.

3. Внаслідок трансформаційних процесів у галузі змінюються функції центрального й регіонального управління вищою освітою і контролю, а пряме втручання у функціонування вищої освіти має поступитися місцем гнучкості, дієвості рішень, експертним, інформаційним та іншим функціям. Функції конкретних органів державного управління вищою освітою мають бути чітко визначені з урахуванням нових тенденцій, що вплине на підвищення ефективності управління як по вертикалі, так і по горизонталі. Перехід до сучасної системи управління можна здійснити шляхом розроблення й поетапного впровадження альтернативних підходів до керування вищою освітою.

4. Слід урахувувати особливості вже сформованої системи управління вищою

освітою в Україні. В Україні відмова від вітчизняної системи управління освітнім процесом і перехід до західноєвропейської в принципі неможливі. Необхідне зближення цих систем та їх інтеграція.

Література

1. Байденко В.И. Болонский процесс: структурная реформа высшего образования Европы / В.И. Байденко. – 3-е изд. – М. : Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, Российский новый университет, 2003. – 128 с.
2. Белова Л.О. Виховна система ВНЗ: питання теорії та практики / Л.О. Белова. – Х. : Вид-во НУА, 2004. – 264 с.
3. Вільш І. Кібернетично-системна парадигма як детермінанта суспільних і освітніх змін ХХІ століття / Іоланта Вільш // Діалог культур: Україна у світовому контексті. Філософія освіти : зб. наук. праць, 1999. – Вип. 4. – С. 60–65.
4. Государственные стандарты высшего образования / [под ред. В.Н. Казакова]. – М. ; Донецк, 2004. – 150 с.
5. Закон України “Про вищу освіту” // Освіта. – 2002. – 20–27 лютого. – С. 8–10.
6. Козлова Е.А. Некоторые проблемы информационного взаимодействия в вузе / Е.А. Козлова // Фундаменталізація вищої освіти – необхідна умова випуску конкурентоспроможних фахівців : матеріали міжнародної науково-методичної конференції, 11–13 квітня 2001 р. – Х. : НТУ “ХПІ”, 2001. – С. 193–196.
7. Кондратова Л. Проблеми вищої школи у світлі національної доктрини розвитку освіти України / Л. Кондратова // Вища освіта України. – 2003. – № 1. – С. 39–43.
8. Ніколаєнко С. Сучасна законодавча основа в системі майбутніх освітнього та наукових процесів в Україні і світі / С. Ніколаєнко // Вища школа. – 2003. – № 4–5. – С. 3–19.
9. Quality Procedures in European Higher Education. European Network for Quality Assurance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.enqa.net/texts/procedures.pdf.
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.miur.it.

УДК 378

СУТНІСТЬ ТА МІСЦЕ УНІВЕРСИТЕТУ ЯК СОЦІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Медведєв І.А.

кандидат наук з державного управління
докторант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The article touches upon the problem essence and place university in Ukraine as social organization. The author proposes the ways of realization by this process. It is said about the changes in the Ukrainian society, which can lead the university system to the new level in the sphere of high education.

Анотація

Проаналізовано проблему реалізації державного управління університетом як соціальної та культурологічної організації. Запропоновано шляхи активізації відповідного процесу. Розглянуто напрями невідкладних змін в українському суспільстві, що дадуть змогу вивести на новий рівень університетську освіту.

Ключові слова

Ідея університету, державне управління освітою, активізація, реалізація, університетська система.

І. Вступ

Входження всього українського суспільства і галузі освіти у світовий інформаційний та освітній простір супроводжується не тільки

кризою застарілих галузевих структур державного управління, а й актуалізацією ідеї університету як однієї з можливостей реалізації національної ідеї в Україні. Докорінні якісні зміни охоплюють:

- стратегічні напрями розвитку системи вищої освіти;
- розроблення ідеї університету як складової соціально орієнтованого сучасного суспільства;
- моделювання змістової складової збереження культурної спадщини українського народу через університет як інструмент реалізації державної освітньої та культурно-просвітницької політики.

Для сучасного етапу розвитку українського суспільства та університету як частини цього суспільства характерні такі суперечності:

- між метою освіти нації і завданням саме національної освіти, що полягає у невирішенні питання, яким чином університет здатний виконувати лігітимну функцію щодо знання як власне національний університет, а не як навчальний за-

- клад, індіферентний до завдань самоствердження певної нації;
- між потребою організувати в університеті процес освіти “протягом життя” при збереженні академічних традицій та неможливістю розвитку університету без залучення ідей оновлення змісту університетської діяльності в усіх її проявах (організаційному, методичному, науковому, фінансово-економічному, змістовому та ін.);
 - між підтриманням балансу між зовнішнім тиском суспільства на університет та збереженням внутрішніх академічних цінностей при реалізації ідеї університету ХХІ ст. в українській державно-управлінській та освітянській практиці.

Актуальність теми дослідження полягає в тому, що університет та ідея університету мають стати предметом вивчення для представників науки державного управління з метою накопичення емпіричних і теоретичних знань з історії та теорії державного управління, якими володіють наукові, науково-педагогічні, інженерно-технічні працівники, представники громадськості, владна та політична еліта, широкі верстви населення та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначення сутності й місця університету як соціальної та культурологічної організації в системі взаємозв'язків і взаємодій в економічному, інституційному, інформаційному та часовому просторах.

III. Результати

При вирішенні поставленого завдання було використано поєднання макро- та мікроекономічних підходів, у результаті чого з'явилася можливість синтезувати модель університету й здійснити аналіз формування конкурентної бази для його ефективної роботи. Теоретичною та методологічною основою дослідження стали фундаментальні концепції, представлені у працях вітчизняних та зарубіжних учених, які використовують неокласичний, кейнсіанський, інституційний та еволюційний підходи до аналізу соціально-економічних реалій, враховуючи постмодерністську інтерпретацію, а також нову політичну економію у вітчизняній інтерпретації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає змогу констатувати, що ідея університету (університетського комплексу) як соціального та освітянського культурологічного утворення, який функціонує в галузях освіти, науки та культурного забезпечення соціальних взаємозв'язків, посідає особливе місце в науці. Окремі аспекти реалізації ідеї університету знаходяться в площині філософії, історії філософії, історії розвитку науки і техніки, всесвітньої історії, історії України. Проте невирішеними залишаються завдання суттєвого підвищення ефективності

реалізації ідеї університету в контексті формування державної політики в галузі освіти і науки. Неможливо створити новий рівень стану національної інноваційної освітньої системи, який би відповідав вимогам сучасності, без усвідомлення значення університету й визначення основних напрямів його трансформацій з урахуванням реального стану та перспектив розвитку.

Нова економіка як економіка знань, сучасний стан державного управління та інформації вимагають усвідомлення закономірностей, що виникали в процесі розвитку університету як інституції. Потребують передбачення специфічні особливості змін ідеї університету в сучасному суспільстві, при тому, що потрібно акцентувати увагу на найважливіших відносинах в українських університетах та їх зовнішньому середовищі й відпрацьовувати відповідні рекомендації, які б впливали з можливих сценаріїв розвитку ідеї університету. Зростання забезпечення інтелектуальної складової серед факторів виробництва в ХХІ ст. по-новому репрезентує ідею, роль і місце університету в суспільстві, його функції в національній економіці України і, відповідно, його оцінку як соціокультурної, культурно-просвітницької, соціально-економічної організації.

Теоретико-методологічну основу вирішення проблеми ідеї університету в філософській літературі серед зарубіжних авторів розробляли Г. Дж. Берман, М. Богачевська, Ю. Габермас, Г.-Г. Гадамер, В. фон Гумбольдт, Ж. Дарріда, М. Квак, А. Койре, В. Лепенес, Г. Ньюмен, Х. Ортега-і-Гассет, Г. Розовскі, К. Спенсер, М. Хайдеггер та ін. В українській філософській літературі тему ідеї університету досліджували Н. Бабалик, Д. Донців, В. Зенковський, М. Зубрицька, С. Квіт, М. Поляков, Л. Пушак, З. Рибчинська, В. Різун, С. Савчук, Г. Флоревський та ін.

Зміна концептуальних підходів до ідеї університету й державного управління вищою освітою, перш за все, знайшло відображення в програмах, що розробляються на загальнодержавному рівні, та в працях дослідників, що звертали свою увагу на проблеми ідеї університету (Е. Аткинсон, Н. Багров, Е. Бочарев, В. Відяпін, Г. Журавльов, С. Капканщиков, С. Ковальов, Ф. Кумбс, Д. Миропольський, М. Мусарський, В. Носков, Дж. Псахаропулос, М. Скаржинський, Л. Тарасевич, Г. Хасаев, В. Чекармарьов).

Фундаментальні висновки, на основі яких розвинулися сучасні теорії ідеї університету та її взаємозв'язок з теорією “людського капіталу”, були зроблені в працях науковців, що досліджували вплив ідеї соціально-культурного середовища на сучасне суспільство. Ця теорія знайшла своїх прихильників як за кордоном (Г. Беккер, М. Благ, У. Боун, В. Вейсборг, Ф. Махлуп, Т. Шульц),

у наукових колах Радянського Союзу (В. Гойно, А. Дайновський, Г. Егізарян, В. Жамін, В. Клочков, В. Корчагін, В. Марценкевич, В. Петрова), Росії у пострадянський період (А. Бабич, Г. Балашов, С. Валентей, Ю. Васильєв, А. Вифлеємський, О. Вишневський, А. Воронін, А. Гавріков, В. Глухов, А. Добринін, С. Дятлов, Е. Єгоров, Е. Жильцов, В. Зуєв, В. Кінельов, М. Крітський, С. Ленська, Л. Нестеров, О. Циренова), так і в Україні (О. Амосов, В. Андрущенко, О. Асмолов, В. Афанасьєв, В. Бондар, В. Биков, А. Дегтяр, Б. Гаєвський, В. Князєв, В. Козаков, В. Корженко, К. Корсак, С. Крисюк, І. Курас, В. Луговий, Т. Лукінов, В. Майбород, С. Майборода, П. Надолішний, І. Надольний, Н. Нижник, Н. Ничкало, В. Огаренко, М. Пірен, І. Прокopenко, В. Ребкало, В. Скуратівський, В. Токарева, Ю. Чернецький та інших).

Негативні процеси в українському університетському середовищі, зумовлені соціально-економічними перетвореннями в суспільстві, призвели до необхідності розроблення нових підходів до формування високоефективного університету, здатного до самовдосконалення, саморозвитку та формування власної ідеї. За прикладом зарубіжних дослідників (Ф. Котлер, Дж. Стиглиц), теоретико-методологічні основи вивчення ідеї університету та прикладні питання його функціонування стали досліджувати вітчизняні спеціалісти (Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Гриньова, В. Заруба, М. Корецький, О. Мордвінов, О. Оболенський, Г. Одінцева).

Теоретичні та методологічні основи оцінювання ідеї університету досліджувалися багатьма західними та вітчизняними вченими. У процес розроблення концепцій ідеї корпоративної структури, яка в подальшому стала основою формування стратегій планування діяльності вищих навчальних закладів, значний внесок зробили класики, що розробляли фундаментальні економічні теорії (Е. Бем-Баверк, Л. Вальрас, Ф. Візкр, У. Джевонс, Дж.М. Кейс, А. Маршал, К. Менгер, Дж.Ст. Мілль, У. Петті, А. Пігу, Д. Рикардо, Ж.-Б. Сей, А. Сміт, М. Туган-Барановський, М. Фрідман, Д. Хікс, Й. Шумпетер).

У вітчизняній науковій літературі з державного управління інституціонального підходу до вивчення університетів як організацій дотримується значна кількість відомих учених (Н. Гібало, О. Ішлаков, Р. Капелюшников, Г. Клейнер, А. Олійник, Н. Свірідов, В. Тамбовцев, А. Шастітко). Різні аспекти функціонування університету в умовах ринкових перетворень української економіки отримали висвітлення в працях інших відомих дослідників (А. Грудзинський, Н. Кетова, Б. Мільнер, В. Овчінников, В. Радаєв, Е. Ясін).

Велике значення для цього аспекту державного управління мали праці зарубіжних учених в галузі оцінювання ринкової вартості фірми (Ф. Блейк, Р. Брейлі, Т. Колер, Т. Коупленд, С. Майерс, М. Мілер, Ф. Модільяні, Дж. Мурін, Б.П. Пешеро, Ш. Прат, К. Феріс, Дж. Фрідман, М. Шоулз), а також дослідження ролі немайнових активів у формуванні ринкової вартості університету (У. Букович, Дж. Вілсон, Р. Вільямс, Л. Едвінсон, Ф. Махлуп, Г. Сміт, Т. Стюарт).

При розв'язанні проблем, пов'язаних з теорією ідеї університету, важливу роль відіграли праці сучасних вітчизняних авторів, присвячені дослідженню економічних проблем інтелектуальної власності (Б. Бункін, А. Козірев, Д. Львов, В. Макаров, Г. Мікерін, Н. Петраков, А. Поршиєв) та інших складових соціально-економічної організації (В. Григор'єв, С. Грібовський, А. Грязнова, С. Валдайцев, В. Єсіпов, Л. Ігонина, А. Ковальов, Ю. Козірь, В. Мещеров, Н. Симонова, Р. Сіміон, М. Федотова).

Проблема нашого дослідження сформульована на основі її актуальності та стану наукової розробленості у вигляді необхідності створення теоретичних засад ідеї університету як соціокультурної та соціально-економічної організації, що відповідають сучасним процесам у соціально-економічному розвитку України. Така постановка проблеми зумовлює аналіз соціальних, управлінських, педагогічних, громадсько-політичних відносин між університетом та суб'єктами внутрішнього і зовнішнього середовища, а також економічних відносин у галузі освіти в їх взаємозв'язку з іншими соціальними структурами в умовах інституційних перетворень [1–5]. Вирішення цієї проблеми потребує проведення теоретичних досліджень з виходом на практично зорієнтовані результати.

Гіпотеза дослідження полягає в тому, що університет є просвітницькою, соціальною, соціокультурною, соціально-економічною організацією, і розроблення його ідей передбачає врахування ідеї класичного університету, національного університету, університету в умовах крос-культурних взаємодій, а також ідеї університету як інтелектуально-майнового комплексу. В цьому випадку слід брати до уваги не тільки майнові і немайнові активи, а й інші складові, які базуються на економічних відносинах у суспільстві та конкретному інституціональному середовищі. Розроблення теорії оцінювання університету з урахуванням нових факторів та явищ відображає перехід від традиційних ретроспективних оцінок до врахування перспективних результатів функціонування ВНЗ в економічному середовищі і дає змогу визначити напрями вдосконалення основного суб'єкта освіти та науки.

Отже, об'єктом дослідження є університет в його функціональній специфічній визначеності як основна ланка освітньої, наукової та культурно-інформаційної діяльності, як головний фактор довгострокового підвищення суспільного виробництва, зростання продуктивності праці, покращання використання трудових ресурсів і в результаті зміцнення соціально-економічних основ суспільства.

В процесі дослідження були використані положення теорії багатфакторної природи вартості, економіки фірми, трансакційних витрат, вартості фірми, перехідної економіки. При побудові концепції університету як соціальної та культурологічної організації використовувався принцип додатковості, який робить можливим поєднання різних методологічних підходів з метою збору найраціональнішої інформації та формування повного наукового уявлення про відповідний предмет [1].

При вирішенні поставлених завдань слід використовувати загальнонаукові методи пізнання соціально-економічних явищ та процесів (діалектичний, системно-функціональний, комплексний, інституційний, функціональний), а також спеціальні методи досліджень (інструментальний, стратегічного планування та прогнозування, статистичного аналізу, експертних оцінок, фінансовий, інвестиційний).

Інформаційно-емпіричну базу дослідження формують статистичні дані, матеріали науково-практичних видань, статті в періодичній пресі, інформаційні, аналітичні та методологічні матеріали, експертні оцінки, первинна фінансова звітність, власні розрахунки автора, а також матеріали інтернет-сайтів. Нормативно-правова база представлена законами України, указами Президента України, нормативними актами та розпорядженнями органів державного управління освітою як на державному, так і на регіональному рівнях, а також міжнародними угодами.

IV. Висновки

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що в Україні потребує розроблення концепція університету як соціальної організації, яка б передбачала нові підходи до державного управління університетом.

У цьому випадку важливе місце займає теорія визначення цінності університету з урахуванням якісно нової ролі цієї основної ланки освіти та науки в умовах становлення постіндустріального (інформаційного) суспіль-

ства. Складовими цієї концепції є такі положення:

- обґрунтування методологічного підходу до вивчення економічних реалій з метою формування науково орієнтованої моделі постіндустріального (інформаційного) суспільства як однієї з умов забезпечення якісного економічного зростання і, в результаті, розв'язання національного завдання збільшення валового внутрішнього продукту в стратегічній перспективі;
- узагальнення теоретичних і методологічних підходів до дослідження університету як соціальної організації;
- розкриття сутності й місця університету як соціальної організації в економічному, інституційному, інформаційному та часовому просторах;
- розроблення теоретичних моделей оцінювання університету з урахуванням інтелектуальної та інших складових його цінності;
- запровадження нових підходів до визначення ринкової ціни і ринкової вартості університету як основної ланки освітньої, наукової та культурно-інформаційної діяльності, при цьому показано, що не тільки власність на фактори виробництва, а й віртуальні джерела є умовою отримання прибутку;
- обґрунтування рекомендацій щодо збільшення реальної цінності університету як соціально-економічної організації в умовах нової економіки як економіки знань.

Література

1. Гурне Б. Державне управління / Бернар Гурне ; [пер. з фр. В. Шовкун]. – К. : Основи. 2006. – 307 с.
2. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [авт.-уклад. О.Ю. Оболенський]. – К. : Вид-во КНЕУ, 2005. – 480 с.
3. Попович М.В. Нарис історії культури України / М.В. Попович. – К. : АртЕк, 1999. – 728 с.
4. Ситник Г. Національні цінності як основа прогресивного розвитку особистості, суспільства і держави / Г. Ситник // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – Вип. 2. – С. 369–374.
5. Скрипнюк І. Забезпечення участі народу у формуванні органів влади як фактор функціонування демократичної системи державного управління / І. Скрипнюк ; пер. з англ. Н. Дороніної // Право України. – 2006. – № 6. – С. 12–20.

УДК 351.82

ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО НАКОПИЧУВАЛЬНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Мордвінов О.Г.

доктор наук з державного управління, професор

Добриніна Н.І.

Класичний приватний університет

Annotation

In this article the problem of the introduction of the second level of the system of social maintenance – obligatory social insurance, the advantages and disadvantages of this level are determined, the conditions of the establishing and further outlook of the functioning of this system in Ukraine.

Анотація

Розглянуто питання запровадження в Україні другого рівня трирівневої системи пенсійного забезпечення – загальнообов'язкового накопичувального пенсійного страхування, визначено переваги та недоліки цього рівня, проаналізовано передумови створення та майбутні перспективи функціонування цієї системи в Україні.

Ключові слова

Пенсійне забезпечення, пенсійне страхування, солідарна й накопичувальна пенсійні системи, пенсійна реформа.

I. Вступ

У липні 2003 р. Верховна Рада України ухвалила два базові “реформаторські” Закони: “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” та “Про недержавне пенсійне забезпечення”, які набули чинності з 1 січня 2004 р., згідно з якими в Україні формується трирівнева пенсійна система. На сьогодні основним видом пенсійного забезпечення є солідарне загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (I рівень), розпочата робота над впровадженням накопичувальної системи (II рівень) і в окремих галузях створено добровільні недержавні пенсійні фонди (III рівень) [2].

У зазначених нормативно-правових актах визначаються принципи, засади й механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг, а також регулюється порядок формування Накопичувального пенсійного фонду, фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або

одноразових виплат та інші правовідносини, пов'язані з недержавним пенсійним забезпеченням [3]. Перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати сучасний стан запровадження в Україні другого рівня трирівневої системи пенсійного забезпечення;
- визначити переваги та ризики запровадження в державі загальнообов'язкового накопичувального пенсійного страхування;
- оцінити передумови створення та майбутні перспективи функціонування нової системи пенсійного забезпечення в Україні.

III. Результати

На сьогодні в Україні пенсійними виплатами охоплено 13,7 млн осіб, а кількість зайнятого населення становить близько 20 млн осіб, тому демографічна ситуація викликає занепокоєння. Співвідношення працездатного населення, внески якого беруть участь у формуванні бюджету Пенсійного фонду, та одержувачів виплат за рахунок його коштів становить менш ніж 1,5:1. Але вже зараз існують регіони зі складнішою демографічною ситуацією, зазначене співвідношення в яких становить 1:1. За прогнозами науковців, ця картина змінюватиметься не на користь фінансової стабільності солідарної пенсійної системи. Отже, можна стверджувати, що в такій ситуації можливості солідарної пенсійної системи в Україні щодо рівня заміщуваного заробітку працівника при виході на пенсію практично вичерпано. Тому очевидно є необхідність доповнення солідарної системи іншими джерелами пенсійних виплат, які б забезпечили вищий коефіцієнт заміщення втраченого заробітку при виході на пенсію і були б менш чутливими до несприятливої демографічної ситуації. В цьому сенсі, враховуючи досвід багатьох зарубіжних країн, в Україні було вирішено запровадити поряд із со-

лідарною пенсійною системою механізм обов'язкових та добровільних пенсійних накопичень. Обов'язкова накопичувальна система має стати гарантією того, що після досягнення пенсійного віку людина не залишиться без засобів до існування, і буде однією з форм зменшення ризику пенсійної системи, оскільки солідарна система більш чутлива до демографічних ризиків, а накопичувальна система – до фінансових ризиків. Саме розподілення ризиків за різними системами й може гарантувати належний рівень пенсій майбутнім пенсіонерам. Крім того, акумулювання коштів у Накопичувальному фонді, а у випадках, передбачених законом – недержавних пенсійних фондах, створить потужне джерело довготривалих інвестицій в економіку країни.

Накопичувальна система пенсійного забезпечення принципово відрізняється від солідарної системи, яка здійснює тільки розподільчу функцію. В накопичувальній системі внески спочатку акумулюються у фінансових структурах, потім інвестуються в галузі економіки і тільки після цього накопичені кошти, разом з отриманим доходом від їхнього інвестування, спрямовуються на виплату пенсій. Таким чином, в накопичувальній системі кожен пенсіонер отримує тільки ті кошти, які він сам, його рідні чи роботодавець відклали на його користь. У таких промислово розвинутих країнах, як Великобританія, США, Швейцарія, Нідерланди, пенсійні кошти становлять 85% від валового внутрішнього продукту і є джерелом для формування персональних накопичень, що забезпечують надходження капіталу в промисловість і доходи пенсіонерів [6, с. 71–73].

У накопичувальній системі пенсійного забезпечення розмір пенсійних виплат визначається як співвідношення накопичених коштів до середньої очікуваної тривалості життя. Розрахована таким чином сума виплат називається аннуїтетом.

Накопичувальні пенсійні системи класифікуються за принципом обов'язковості або добровільності участі громадян у пенсійній системі. Обов'язковість участі передбачає відповідальність держави (перед застрахованою особою) щодо забезпечення здійснення пенсійних виплат у встановлених розмірах. Зі свого боку, держава законодавчо зобов'язує учасників системи здійснювати внески. Добровільність передбачає можливість надання застрахованій особі право самостійно приймати рішення щодо участі в системі для отримання додаткових доходів за рахунок додаткових накопичень. При цьому, відповідальність за наслідки інвестування пенсійних коштів переходить від держави до суб'єкта пенсійного забезпечення, з яким укладається договір, тому добровільне пенсійне забезпечення завжди є недержавним.

Система накопичувального пенсійного страхування забезпечує оптимальне вирішення проблеми соціального захисту, оскільки зменшує кількість людей, що залежать від підтримки держави. Внаслідок цього, держава може зосередитися на соціальному забезпеченні найбільш незахищених верств населення, а працюючі громадяни самостійно піклуються про своє майбутнє. У свою чергу, накопичені страховими компаніями та іншими суб'єктами недержавного пенсійного забезпечення активи є одним із джерел довгострокового інвестування, які є важливим ресурсом для стабілізації економіки та зниження інфляції.

Для запровадження обов'язкової накопичувальної системи необхідно створити певні передумови [5]:

1. Одночасне із запровадженням сплати внесків до Накопичувального фонду підвищення рівня заробітної плати застрахованих осіб.

Оскільки внески до Накопичувального фонду відраховуватимуться безпосередньо із заробітної плати громадян, це не повинно негативно вплинути на реальний рівень доходів працівників, що може бути забезпечено лише за рахунок зростання таких доходів. Головним резервом збільшення заробітної плати фахівці вважають детінізацію її виплати та подальше економічне зростання в Україні.

2. Економічне зростання в країні протягом двох останніх років, а саме: ВВП щороку має збільшуватися не менш як на 2%.

Слід констатувати, що зараз ця умова не виконується. На це є ряд причин, серед яких, у першу чергу, можна виділити світову фінансову кризу та незбалансованість дій уряду України щодо подолання її наслідків.

3. Забезпечення виплати пенсій у солідарній пенсійній системі на рівні прожиткового мінімуму.

Відповідно до ст. 46 Конституції України [4], пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

4. Збалансованість бюджету Пенсійного фонду відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку.

Фактично мова йде про те, що видатки на виплату пенсій у солідарній пенсійній системі мають забезпечуватися за рахунок власних надходжень до Пенсійного фонду. На разі, у першому кварталі 2009 р. до бюджету Пенсійного фонду надійшло 33,4 млрд грн, з яких власні надходження становили 22,5 млрд грн, що на 2,5% більше, ніж у відповідному періоді 2008 р.

5. Створення інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи, зокрема системи персоніфікованого обліку пенсійних накопичень, автоматизованого зві-

тування про стан накопичувальних пенсійних рахунків, системи збирання внесків, сумісної з системою електронних переказів банків.

Виконання цієї умови є одним з основних факторів успішного функціонування обов'язкової накопичувальної пенсійної системи, тому Пенсійним фондом, як майбутнім адміністратором Накопичувального фонду, вже розпочато підготовчу роботу в цьому напрямі для створення та налагодження всіх інформаційних технологій у накопичувальній пенсійній системі, зокрема взаємодії Пенсійного фонду, роботодавців, застрахованих осіб, компаній з управління активами, банка-зберігача. На сьогодні запроваджено складання, прийом та обробку в електронному вигляді щомісячної звітності зі страхових внесків, триває створення програмного забезпечення, за допомогою якого здійснюватиметься інформаційний обмін між суб'єктами накопичувальної пенсійної системи.

6. Ухвалення законодавчих актів, необхідних для функціонування накопичувальної пенсійної системи, призначення всіх членів ради Накопичувального фонду.

Після набуття чинності Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", розпорядженням Кабінету Міністрів України в липні 2004 р. було затверджено "Заходи щодо створення накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування на 2004–2007 роки". Відповідно до цих документів, сьогодні розробляється ряд законодавчих актів, спрямованих на забезпечення функціонування обов'язкової накопичувальної системи, зокрема законопроектів, пов'язаних із спрямуванням страхових внесків до Накопичувального фонду та формуванням ради цього фонду.

7. Набуття досвіду роботи системи недержавного пенсійного забезпечення.

Цей досвід є необхідним, насамперед, з погляду оцінювання ефективності механізму інвестування пенсійних активів, який є практично однаковим і в обов'язковій, і в добровільній накопичувальних пенсійних системах.

8. Забезпечення фінансування з державного бюджету втраченої частини страхових коштів у солідарній системі у зв'язку з перерахуванням частини страхових внесків до Накопичувального фонду.

На сьогодні одним із джерел формування бюджету Пенсійного фонду є страхові внески працюючих громадян, які, як зазначалося вище, мають бути спрямовані в майбутньому до Накопичувального фонду. Сума цих внесків становить від 1 до 2% заробітку (доходу) – залежно від його розміру, а для окремих категорій працівників (держслужбовці, науковці та ін.) – до 5%. Згодом величину внесків до Накопичувального фонду планується встановити на рівні до 7%

заробітку (доходу). У зв'язку з цим втрати солідарної пенсійної системи можуть сягнути понад 10 млрд грн, що є досить відчутним для її фінансової стабільності.

Запровадження другого рівня пенсійного страхування дасть змогу:

1) збільшити загальний розмір пенсійних виплат завдяки отриманню інвестиційного доходу (сукупний середній розмір пенсійних виплат із солідарної та обов'язкової накопичувальних систем очікується на рівні 55–60% середньої заробітної плати в Україні, а зараз такі виплати становлять близько 35%);

2) посилити залежність розміру пенсії від трудового вкладу особи, а отже, підвищити зацікавленість громадян та їх роботодавців у сплаті пенсійних внесків;

3) зменшити "податковий тиск" на фонд оплати праці роботодавців за рахунок перерахування частини обов'язкових пенсійних внесків до Накопичувального фонду, що здійснюватиметься із заробітку працівника;

4) успадковувати кошти, обліковані на персональному пенсійному накопичувальному рахунку, родичами застрахованої особи;

5) створити потужне джерело інвестиційних ресурсів для зростання національної економіки;

6) розподілити ризики виплати низьких розмірів пенсій між першим та другим рівнем пенсійної системи і таким чином застрахувати майбутніх пенсіонерів від негативних демографічних тенденцій та коливань в економічному розвитку держави;

7) підвищити ефективність управління системою пенсійного забезпечення за рахунок передачі недержавним компаніям функції управління пенсійними активами.

Впроваджуватись другий рівень буде лише після формування необхідних економічних передумов та створення відлагодженої й ефективної системи державного нагляду та регулювання в цій сфері, а також необхідної інфраструктури.

Якщо розглядати другий рівень майбутньої української пенсійної системи в динаміці розвитку, то виходить така картина: поки працівник не став пенсіонером, другий рівень – це страховка на випадок настання інвалідності або втрати годувальника; при настанні пенсійного віку, коли працівник офіційно отримує статус пенсіонера за віком, другий рівень трансформується в додаткову державну пенсію, яка сформована за рахунок страхових відрахувань роботодавця й найманого працівника.

Реалізація подібної солідарно-накопичувальної трирівневої моделі дасть змогу середньому українському громадянину отримувати пенсію в межах 65–70% від прибутку, який він отримував до виходу на пенсію. Іншими словами, за якістю майбутня українська модель пенсійного забезпечення надзвичайно перспективна і приваблива.

Можна сказати, що така модель – надзвичайно важливий і вагомий елемент загальної концепції реформування пенсійної системи. Але модель не може бути реалізованою, якщо в цій концепції чітко не виписані шляхи побудови взаємовигідних відносин між основними суб'єктами пенсійної системи: найманим працівником, роботодавцем і державою.

Із зазначеного можна дійти висновку, що належним чином побудована обов'язкова накопичувальна система пропонує певні вигоди майбутнім пенсіонерам і державі. Проте, за ці вигоди слід платити. Уряд України при створенні обов'язкової накопичувальної системи в Україні має знати і враховувати не лише вигоди накопичувальної системи, а й потенційні ризики. Крім цього, слід провести широку інформаційну кампанію по ознайомленню населення зі сприятливими та несприятливими факторами побудови відповідної системи пенсійного забезпечення. Створення обов'язкової накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні, безперечно, має певні переваги, але існують і ризики.

Переваги цієї системи полягають в такому:

1) учасники мають свої власні пенсійні рахунки (щось подібне до банківських ощадних рахунків), які захищають їх від неналежного втручання уряду;

2) оскільки розмір майбутньої пенсії залежить від розміру внесків, учасник буде зацікавлений сплачувати внески або зробити так, щоб їх сплачував роботодавець; це буде чинником сприяння переходу фірм з тіньової економіки у формальний сектор;

3) учасники, які заробляють більше, сплачуватимуть більші внески і отримуватимуть більші виплати – сильніший, ніж у солідарній системі стимул для того, щоб працювати й заробляти більше;

4) якщо кошти інвестуватиме приватний власник, прибутки, отримані фондами, будуть, імовірно, вищими, ніж у разі інвестування накопичень державним органом – за умови належного регулювання діяльності власників активів, їх вибору на умовах конкурсу на основі показників ефективності їхньої роботи, а також за умови, що уряд штучно не обмежує інвестиції внутрішнім ринком;

5) перехід від солідарної до накопичувальної пенсійної системи збільшить приплив інвестиційного капіталу в Україну;

6) пенсійний вік не є структурним елементом системи, заснованої на індивідуальних пенсійних рахунках. Учасник має право самостійно встановити бажаний розмір виплат і пенсійний вік.

Ризики запровадження обов'язкової накопичувальної системи пенсійного забезпечення:

1) якщо внески дають невеликий процентний дохід, учасник може отримати меншу, ніж з солідарної системи, пенсію; учас-

ник може втратити всі накопичені гроші за неправильного інвестування й неефективної роботи регулятивної системи;

2) в обов'язковій накопичувальній системі немає механізму надання пенсій мало-забезпеченим особам похилого віку або механізму перерозподілу від учасників з високими доходами учасникам з низькими доходами, оскільки пенсії залежать виключно від внесків, сплачених кожною окремою особою;

3) інваліди, які працюють, хронічно безробітні та жінки, які виховують дітей, до досягнення пенсійного віку не зможуть накопичити достатньо грошей для отримання пристойних виплат.

Законодавством України детально регламентовано механізм функціонування обов'язкової накопичувальної пенсійної системи, передбачено надійний захист пенсійних активів [1, с. 17–20]. На часі практична реалізація відповідних норм законодавства. Але, насамперед, це пов'язано з формуванням економічних передумов та створенням необхідної організаційно-технічної інфраструктури, ефективної системи державного нагляду та регулювання в цій сфері. Саме тому Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" не передбачено конкретної дати запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи. Натомість, визначено умови, після виконання яких може бути прийнято закон про створення Накопичувального фонду та перерахування страхових внесків до нього.

На сучасному етапі розвитку країни дуже багато залежить від роз'яснювальної роботи серед населення. Кожен громадянин, незважаючи на свій вік, фах, освіту, посаду, має нарешті зрозуміти, що пенсійні виплати залежать тільки від нього самого. Скільки коштів заощадить людина за свій вік – стільки і буде мати на старість. Від її власних внесків буде залежати і її забезпечення в старості. Кожен має подбати про себе. Пенсійний фонд – це не благодійна організація. І що більше людей якнайшвидше зрозуміють це, то успішніше буде впровадження пенсійного реформування.

IV. Висновки

Підсумовуючи наше дослідження щодо необхідності й умов створення загальнообов'язкової накопичувальної системи пенсійного забезпечення, ми розглянули переваги та ризики цієї системи і дійшли до висновку, що вона має більше переваг, які компенсують наявні недоліки, крім цього відповідна система допоможе збалансувати солідарну та накопичувальну частини пенсійного забезпечення. Отже, впровадження загальнообов'язкової системи пенсійного забезпечення є необхідною умовою для створення повноцінної трирівневої системи пенсійного забезпечення. Проте, невиправ-

дане форсування пенсійної реформи принесе більше шкоди, ніж користі, тому такими важливими складовими є систематизація і планування в проведенні реформи. Успішна реалізація навіть добре продуманої пенсійної реформи неможлива за відсутності ретельно розробленої й випробуваної адміністративно-інформаційної системи. Потрібна належна координація заходів пенсійної реформи з іншими складовими ринкових реформ. Необхідно створити детальний план фінансування пенсійної реформи.

Запровадженню накопичувальної системи має передувати реформування солідарної системи, вдосконалення порядку перерахування та сплати пенсійних внесків і створення необхідної законодавчо-нормативної бази разом із системою примусового стягнення внесків. Бажано провести фінансовий аналіз для забезпечення адекватності всіх пенсій у перехідний період. До початку запровадження накопичувальної системи потрібно мати надійну банківську систему, а розвиток ринку капіталу мусить досягти певного рівня.

Важливою складовою процесу реформування має стати загальнонаціональна програма інформування громадськості й ознайомлення населення з цілями та завданнями реформи пенсійного забезпечення. Усе

це сприятиме забезпеченню належного рівня життя людей похилого віку в сучасних умовах і на віддалену перспективу на засадах соціальної справедливості та гармонізації відносин між поколіннями.

Література

1. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : навч. курс / Б.О. Зайчук, О.Б. Зарудний, С.Б. Березіна, В.Т. Олександров, С.М. Недбаєва. – К. : НВП "АВТ", 2004. – 256 с.
2. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49–51. – Ст. 376.
3. Закон України "Про недержавне пенсійне забезпечення" // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 47–48. – Ст. 372.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Стратегії розвитку пенсійної системи" від 15.12.2005 р. № 525-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3205.
6. Юровский Б. Пенсии государственные и негосударственные: на что можно рассчитывать / Б. Юровский. – Харьков : Консульт, 2006. – 208 с.

УДК 352.354

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Рожков Г.С.

кандидат медичних наук

заступник головного державного санітарного лікаря Київської міської санітарно-епідеміологічної станції

Annotation

The author analyzes the problems of forming state and local budgets for health protection population, structure of charges of funds on the system of health protection.

Анотація

Проаналізовано проблеми формування державного та місцевих бюджетів, структури видатків фондів у галузі охорони здоров'я населення.

Ключові слова

Фінансування, державний бюджет, місцевий бюджет, видатки, охорона здоров'я, орган державної влади, бюджетний період, бюджетні кошти.

I. Вступ

Регіональна політика держави в соціально-гуманітарній сфері, до якої належить охорона здоров'я, має передбачати забезпечення рівного доступу громадян, що проживають на те-

риторіях з різними економіко-географічними характеристиками, до життєво необхідних послуг цивілізації, у тому числі щодо охорони здоров'я. Аналіз видатків на охорону здоров'я в Україні засвідчує нерівномірність отримання медичної допомоги представниками різних соціальних груп і територій, неврегульованість бюджетних відносин.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми бюджетного фінансування системи охорони здоров'я в Україні.

III. Результати

Питання фінансування системи охорони здоров'я розглядали такі науковці, як М. Білинська, Ю. Вітренко, В. Лехан, Я. Радиш, І. Солоненко. Вони зосереджували увагу на питаннях розподілу коштів державного фінансування на різні види медичних послуг, ефективності фінансування певних програм,

впровадження загальнообов'язкового соціального страхування тощо. Водночас питання структури видатків на охорону здоров'я, зокрема формування місцевих бюджетів, залишилось недостатньо висвітленим.

Як відомо, загальні видатки на охорону здоров'я в Україні за останні 10–15 років значно зменшилися. Так, за деякими розрахунками, з 1989 по 1999 рр. вони скоротились майже у 8 разів. В умовах гострої нестачі бюджетних коштів дедалі більша частка амбулаторної та стаціонарної допомоги стає платною, що негативно впливає на її доступність для населення. У найбільш скрутному становищі опинилися найуразливіші категорії населення: діти, люди похилого віку та хронічно хворі. Проте недостатність фінансових ресурсів не запобігає їх нецільовому використанню. Жорсткий розподіл коштів, що надходять до системи охорони здоров'я за бюджетними статтями кошторису, паралізує пошук внутрішньогалузевих резервів. У результаті, національна система охорони здоров'я має дві дуже складні проблеми – брак ресурсів та їх нерациональне використання. Фінансується система за залишковим принципом, а функціонує як видаткова [17].

В умовах постійної кризи фінансування та відсутності дієвих структурних реформ у колись високоцентралізованій, вертикально керованій радянській системі в 1990-х рр. почалися стихійні процеси децентралізації, а іноді й фрагментації галузі з утворенням підсистем надання медичної допомоги, не тільки відомчих, а й територіальних, що фінансуються з бюджетів різних рівнів, які погано узгоджуються між собою, дублюють одна одну і втрачають спадкоємність та етапність у наданні медичної допомоги в межах району, області та держави в цілому. Це, у свою чергу, призводить до подальшого зниження ефективності використання обмежених бюджетних коштів [25].

Бюджет системи охорони здоров'я. В Україні система охорони здоров'я офіційно фінансується з двох джерел: державного та місцевих бюджетів, згідно з правилами, встановленими Бюджетним кодексом України (2001 р.) [1].

Бюджет розраховується за подушним нормативом (формулою) залежно від чисельності населення, що мешкає на відповідній території. З моменту набуття чинності Бюджетним кодексом визначається подушний норматив бюджетного забезпечення на одного мешканця, що сприяє певній стабільності фінансування [14]. При розробленні бюджету на охорону здоров'я також враховують обсяг видатків за минулий рік, потужність медичних закладів та фінансові можливості, що встановлюються органами, що здійснюють фінансування, на наступний

бюджетний період. У Великобританії, де діє подібна до української система охорони здоров'я, яка фінансується із загальних податків, у розрахунку подушного нормативу фінансування, крім чисельності населення, враховують ще і його статеву-вікову структуру та коефіцієнт смертності [16].

Розподіл бюджетних (державних і місцевих) коштів відбувається згідно з переліком дозволених статей, які ґрунтуються на нормах, встановлених Міністерством охорони здоров'я (МОЗ) України за такими критеріями: кількість ліжок у стаціонарах, кількість відвідувань в амбулаторно-поліклінічних закладах та кількість персоналу на відповідну чисельність населення, що обслуговується. Кошти витрачаються відповідно до повноважень, наданих головним розпорядникам бюджетних коштів, яких налічується понад 30 [3], через Державне казначейство України. Як уже зазначалося, бюджетні кошти розподіляються чітко за статтями, а саме: на заробітну плату та виплати персоналу, утримання будівель, медикаменти й медичне обладнання та харчування. Чисельність персоналу медичних закладів безпосередньо залежить від кількості та структури лікарняних ліжок для стаціонарів та від кількості відвідувань – для амбулаторної ланки [13], тобто базується на прогностичних показниках потужності закладів без врахування обсягу і якості виконаної ними роботи. Розподіл коштів на харчування та медикаментозне забезпечення визначається як добуток відповідних нормативних видатків й очікуваної кількості ліжко-днів. Через хронічний брак коштів у секторі охорони здоров'я вони спрямовуються переважно на так звані “захисні” статті (фонд зарплати, основні видатки та харчування), при цьому на власне лікувальний процес залишається не більше 10–15% загальних видатків.

Порівняння офіційних даних щодо видатків на охорону здоров'я з основними демографічними показниками України та кількох держав Східної Європи свідчить, що ці показники в нашій країні принципово не відрізняються від аналогічних в інших державах, тим часом як видатки на охорону здоров'я є суттєво меншими [2].

Пояснювати такі відмінності можна по-різному: або надзвичайною ефективністю української системи охорони здоров'я й медичного обслуговування, яка за відносно невеликі затрати працює з добрим результатом, або ж недостовірними даними щодо видатків на охорону здоров'я, які насправді є значно більшими, аніж декларуються. Однак якщо облік коштів державного бюджету (суспільних ресурсів) провадиться з достатньо високою точністю, то можна припустити, що приватні (особисті) видатки населення є заниженими. Отже, система охорони здо-

ров'я, забезпечуючи своє функціонування, починає фінансуватися за рахунок приватних коштів в умовах обмеженості суспільних ресурсів.

Ці розбіжності підтверджуються дослідженнями рівня тінізації української економіки при наданні медичної допомоги і свідчать, що медичні послуги та ліки доводиться оплачувати самим хворим або їхнім родинам. Так, було виявлено, що у 2000 р. лікування у стаціонарі було цілковито безоплатним лише для 2% пацієнтів. Також не знайдено жодної закономірної залежності величини неофіційних виплат за лікування у стаціонарі від того, в якій саме лікарні лікувались респонденти – відомчій чи муніципальній. У результаті дослідження, проведеного в Одесі в 1998–2000 рр., визначено рівень приватних видатків населення на медичну допомогу, який на той час більше ніж удвічі перевищував офіційний бюджет міста на охорону здоров'я [9].

Отже, очевидною стає невідповідність практики фінансування системи охорони здоров'я в Україні з основними, узагальненими на основі світового досвіду, вимогами до фінансування національних систем охорони здоров'я, а саме: 1) система фінансування не має бути видатковою; 2) видатки на фінансування мають бути передбачуваними; 3) система фінансування повинна забезпечувати збалансованість обсягів фінансування й обсягів медичної допомоги, що надається [21].

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) вказує на тенденцію, яка спостерігається в країнах з низькими або середніми показниками ВВП на душу населення (зокрема, й в Україні), коли видатки суспільних коштів на охорону здоров'я є насправді більшими, аніж це визнається політиками. При цьому в багатьох випадках суспільні видатки на цю сферу менші, ніж могли би бути за умови раціонального використання ресурсів. А коли населення країни поділене за певними ознаками, наприклад, географічними (міське та сільське населення) чи соціальними (пересічні і певні привілейовані або професійні групи), суспільні кошти частіше спрямовують на задоволення потреб саме обмежених або привілейованих груп, аніж усього населення [24].

Таким чином, бюджет системи охорони здоров'я в Україні формується за жорсткими вимогами та нормативами, при цьому частка коштів, що спрямовується власне на лікування, є мізерною. Водночас реальні видатки на утримання наявної системи охорони здоров'я є вочевидь вищими, насамперед, за рахунок залучення коштів пацієнтів, а створена система охорони здоров'я не сприяє рівномірному доступу різних соціальних груп до медичних послуг.

Національні рахунки в охороні здоров'я. Важливим інструментом фінансової статистики, який у розвинутих країнах дає змогу політикам та особам, що ухвалюють рішення, оцінювати загальні видатки на охорону здоров'я та їх фактичне використання, є національні рахунки в охороні здоров'я (далі – НРОЗ).

НРОЗ – це визнаний у світовій практиці метод обчислення, опису й аналізу фінансування національних систем охорони здоров'я. На сьогодні він застосовується у більше ніж 50 країнах з низьким або середнім доходом. За цим методом політики і керівники галузі мають змогу розробляти, впроваджувати та відстежувати стратегії реформування й функціонування системи охорони здоров'я. Особливо корисний він на першому етапі реалізації стратегії охорони здоров'я – визначенні мети і завдань. Також НРОЗ дають змогу порівнювати фінансування національної системи охорони здоров'я та інших країн. Інформація НРОЗ у поєднанні з нефінансовими відомостями (рівень захворюваності та смертності, доступність медичної допомоги тощо) допомагає політикам ухвалювати обґрунтовані рішення та уникати потенційно загрозливих. Завдяки методиці НРОЗ (на основі наявних фінансових та статистичних інформаційних потоків) можна встановити: джерела коштів на систему охорони здоров'я (державні, приватні та донорські), розпорядників коштів (агентів, що здійснюють фінансування), організацій, які надають медичні послуги (провайдерів) та розподіл цих коштів за конкретним функціям охорони здоров'я, що надаються провайдерами за рахунок цих коштів [26].

Доволі цікавими, з огляду на структуру загальних видатків на охорону здоров'я в Україні, видаються попередні дані проекту із впровадження національних рахунків в охороні здоров'я.

Впродовж 2003–2006 рр. у загальних видатках на охорону здоров'я частка державних видатків становила 61%, приватних (особистих) видатків громадян – 39%, частка зовнішньої допомоги була відносно низькою – менше 1%.

Особливу увагу привертає розподіл суспільних коштів із державного бюджету для надання медичної допомоги населенню у 2006 р. Так, із 61% бюджетних коштів – 21% (1/3) становлять кошти центрального бюджету, що спрямовуються на: фінансування медичної допомоги у закладах, безпосередньо підпорядкованих МОЗ України, та державних цільових програм (11,5 із 21%). Решта 9,6 із 21% становлять кошти, що витрачаються на фінансування надання медичної допомоги в різних відомчих закладах і закладах АМН України. Тобто майже половина коштів центрального бюджету спрямовується на фінансування паралельної системи

відомчих медичних закладів, які не інтегровані в загальну схему надання медичної допомоги населенню. Інші 40% (2/3) становлять кошти місцевих бюджетів, з яких переважно і фінансуються комунальні заклади охорони здоров'я.

Отже, попередні дані обчислень загальних видатків на охорону здоров'я в Україні, зроблені за методикою НРОЗ, красномовно підтверджують, що в Україні не функціонує єдина універсальна система безкоштовної медичної допомоги, натомість створені корпоративні системи, що часто діють на одній і тій же території, дублюючи функції одна одної. Відтак, актуальним є впровадження реальної міжгалузевої взаємодії закладів охорони здоров'я з надання медичної допомоги населенню за територіальним принципом.

Місцеві бюджети та місцеві видатки на охорону здоров'я. За даними офіційної статистики, значна частина суспільних коштів (у 2006 р. майже 80%), що спрямовуються на фінансування системи охорони здоров'я, реалізується через місцеві бюджети [11]. Фактично в Україні відбулась децентралізація надання медичних, соціальних, освітніх та інших послуг. І хоча з року в рік розширюється коло власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, цей процес не підкріплюється відповідним забезпеченням дохідної бази місцевих бюджетів, особливо формуванням дохідних джерел на постійній основі. Це пов'язане не тільки із загальними фінансово-економічними обмеженнями у державі на перехідному етапі, а й, насамперед, неадекватним розподілом ресурсів між центральним і місцевими бюджетами та міжбюджетною трансфертною політикою, якою не передбачена можливість взаєморозрахунків за лікування хворих між бюджетами різних рівнів і адміністративно-територіальних одиниць. Важливим є те, що найбільше це позначається саме на соціальних програмах, зокрема забезпеченні соціальних гарантій щодо надання безоплатної медичної допомоги населенню територіальних громад.

Важливість фінансової бази органів місцевого самоврядування зумовлена ще й тим, що об'єкти комунальної та спільної власності належать переважно до невинуваченої сфери і є неприбутковими організаціями та, як правило, перебувають на повному чи частковому утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів. Основна фіскальна мета прийняття Бюджетного кодексу України у 2001 р. – це визначення чіткого розподілу видатків, що здійснюються, з одного боку, між державою та місцевими бюджетами, а з іншого – між трьома видами місцевих бюджетів (обласним, районним та місцевим самоврядування) з метою посилення

їх відповідальності за ефективність видатків і поліпшення чинної видаткової політики [8].

Інша проблема полягає у співвідношенні коштів зведеного бюджету між центральним та місцевими бюджетами, з яких переважно і фінансується сфера охорони здоров'я. Так, загальна частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті на 2007 р. становить 37% [4]. Однак якщо в основу нормативів бюджетної забезпеченості покласти галузеві та національні соціальні стандарти, визначені Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні гарантії" [5], то розрахункова частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті зросте до 55–60%. Саме така пропорція, напевно, допоможе гарантувати розвиток інфраструктури та соціального забезпечення місцевих громад [18].

На відміну від регіональної влади, керівники якої (голови обласних та районних держадміністрацій) призначаються, владу місцевого самоврядування (сільські та селищні голови, мері міст) уособлюють керівники, що обираються [6]. Обрані керівники більше уваги звертають як на свої обов'язки щодо розвитку соціальної сфери, зокрема медичного обслуговування місцевої громади, так і на закріплені законами права із забезпечення виконання державних соціальних стандартів в обслуговуванні населення, тому саме обрані мері міст першими відчували потребу в реформуванні системи медичного обслуговування власних громад і роблять перші успішні, хоч і повільні, кроки на цьому шляху [10].

На практиці розширення прав та обов'язків місцевої влади в сучасних умовах, як правило, не відповідає її економічним можливостям. У результаті, на місцях не розв'язуються життєві проблеми людей, занепадають міське господарство, соціально-культурна сфера та, особливо, освіта й галузь охорони здоров'я. За таких умов питання фінансової стабільності місцевих органів влади є дуже актуальним. Основними ознаками такої фінансової стабільності є володіння та самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, величина яких відповіла б функціям і завданням місцевої влади. Фінансові ресурси місцевого самоврядування можуть бути збільшені як за рахунок фіксованих надходжень у місцеві бюджети (податки, збори, трансферти з державного бюджету), так і шляхом раціонального використання ресурсів для надання максимальної кількості соціальних, зокрема медичних, послуг населенню місцевої громади [12]. Для збільшення надходжень у місцеві бюджети насамперед, необхідно запровадити суто місцевий податок – податок на нерухоме майно, який є у більшості країн, зокрема країнах СНД, з огляду на його високу ефективність і справедливість [7].

Однак попри всю значущість підходів, спрямованих на збільшення надходжень у місцеві бюджети, за сучасних умов основною стратегією є фокусування на раціональному використанні поточних ресурсів, насамперед, на рівні конкретного міста, району, області. Особливо це стосується технологій, які допомагають визначити справжню вартість медичної допомоги, що надається населенню, у співвідношенні до її кінцевого обсягу та якості [22]. Після з'ясування цього співвідношення важливо звернути увагу на кількість і систему закладів охорони здоров'я на певній адміністративно-територіальній одиниці, які поглинають левову частку всіх ресурсів, спрямованих у галузь, та виявляють ознаки неефективного функціонування.

IV. Висновки

Галузь охорони здоров'я в Україні має низькі обсяги фінансування з державного бюджету. Водночас у країні фактично відбулась децентралізація надання медичних послуг, створено ряд відомчих мереж медичних закладів, суттєво зросла частка приватних ресурсів у структурі суспільних видатків на охорону здоров'я. Такі зміни вимагають перегляду наявної системи фінансування, впровадження нових нормативів і стандартів визначення, опису й аналізу фінансування національних систем охорони здоров'я, зокрема застосування національних рахунків охорони здоров'я.

Для вдосконалення бюджетних відносин центральної та місцевої влади у питанні фінансування сфери охорони здоров'я потрібна концепція єдиного медичного простору як логічного перетворення галузі шляхом впровадження регіональних програм, спрямованих на фінансування реальної потреби населення в медичній допомозі відповідного рівня, доступної в межах конкретної території без зайвого дублювання потужностей.

Література

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
2. Вітренко Ю.М. Реформування охорони здоров'я: погляд економіста / В.Ю. Вітренко // Соціальна політика і соціальна робота. – 2006. – № 1. – С. 41–56.
3. Закон України “Про Державний бюджет на 2006 рік” // Відомості Верховної Ради України. – 2006 – № 9–11. – Ст. 96.
4. Закон України “Про Державний бюджет на 2007 рік” // Відомості Верховної Ради. – 2007. – № 7–8. – Ст. 162.
5. Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
6. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Калінюк Н. Вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів / Н. Калінюк // Вироблення державної політики. Аналітичні записки / укл. О.І. Кілієвич., В.Є. Романов. – К. : К.І.С., 2003. – С. 71–84.
8. Кириленко О.П. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О.П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2006. – 192 с.
9. Літвак А. Тіньова економіка та майбутнє медицини в Україні / А. Літвак, В. Погорілий, М. Тищук. – О. : Одеська крайова організація Всеукраїнського лікарського товариства, 2001. – 91 с.
10. Перевернена піраміда: час ставити на місце. Реалізація стратегії Президента підвищення якості життя народу України шляхом перерозподілу ресурсів охорони здоров'я : матеріали Всеукраїнської конференції міських голів з питань охорони громадського здоров'я; 1–2 грудня 2007 р., м. Прилуки, Чернігівська обл.
11. Матеріали підсумкової колегії МОЗ України за 2006 рік. – К., 2007. – 16 с.
12. Місто та економіка (або місцевий економічний розвиток) : посібник для працівників органів місцевого самоврядування. – К. : Академпрес, 2003. – 152 с.
13. Наказ Міністерства охорони здоров'я України “Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони здоров'я” від 23.02.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
14. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами” від 05.09.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
15. Результати діяльності галузі охорони здоров'я України у 2003–2006 рр. – К., 2007. – С. 70–76.
16. Робинсон Р. Системы здравоохранения в переходном периоде. Соединенное Королевство / Р. Робинсон, А. Диксон, Э. Моссиалос. – Копенгаген : Европейское региональное бюро ВОЗ, 1999. – С. 7–8.
17. Стратегічні напрямки розвитку охорони здоров'я в Україні / [за заг. ред. В.М. Лехан]. – К. : Сфера, 2001. – С. 7–8.
18. Фоменко К. Проблеми реформування фінансового забезпечення місцевих бюджетів / К. Фоменко // Парламент. – 2007. – № 7. – С. 20–23.
19. Чечулін Ю. Національні рахунки в охороні здоров'я в Україні за 2003–2006 рр. / Ю. Чечулін // Впровадження управлінсь-

- ких інновацій в охороні здоров'я : круглий стіл в рамках конференції в НаУКМА, 24 січня 2006 р.
20. Чечулін Ю. НРОЗ. Перший раунд Загальних національних рахунків 03 із субаналізами по ВІЛ/СНІДу та репродуктивному здоров'ю : презентація 24 листопада 2007 р. / Ю. Чечулін ; PHRplus, USAID.
21. Шейман И.М. Реформа управления и финансирования здравоохранения / И.М. Шейман. – М. : Издатцентр, 1998. – 336 с.
22. Hecht R. Making healthcare accountable: why performance-based funding of health services in developing countries is getting more // Finance and Development, IMF, 2007 [Електронний ресурс] / R. Hecht, A. Batson, L. Brenzel. – Режим доступу: www.eldis.org/cf/rdr/rdr.cfm?doc=DOC19861.
23. Human Development Report 2006 I UNDP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.hdr.undp.org/reports/global/2006/pdf/hdr04_complete.pdf.
24. Macroeconomic and Health: Investing in Health for Economic Development I Report of WHO Commission on Macroeconomic and Health. – Geneva: World Health Organization, 2001. – P. 57–58.
25. Tymkovich B. Reform of Healthcare Service Provision and Finance in Ukraine II Decentralization in Healthcare. Analyses and Experiences in Central and Eastern Europe in the 1990s / [Ed. by G. Shkarishvili]. – Budapest: Open Society Institute, 2007. – P. 48–537.
26. Understanding National Health Accounts: The Methodology and Implementation Process. May 2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.phrplus.org/Pubs/priml.pdf.

УДК 316.4.063.36:3

ПАРАДИГМАЛЬНА ТЕОРІЯ СУСПІЛЬНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ

Руденко О.М.

кандидат з державного управління, доцент
докторант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

A conceptual campaign to working out paradigmatic theories of public stability is developed, its structure and the categories device are of defined. System of paradigms which makes the theory paradigmatic from the point of view of methodology and levels of their formation is revealed.

Анотація

Запропоновано й використано концептуальний підхід до розроблення парадигмальної теорії суспільної стабільності, визначено її структуру та категоріальний апарат. Розкрито систему парадигм, що утворює парадигмальну теорію з погляду методології, та рівні їх формування.

Ключові слова

Парадигма, парадигмальна теорія, державне управління, суспільна стабільність, методологія.

I. Вступ

Сучасний стан розвитку українського суспільства передбачає наявність у державного керівництва чіткої моделі стабілізаційного розвитку, спрямованої на вирішення конкретних завдань щодо створення дієвих механізмів забезпечення зовнішньої рівноваги та внутрішньої стабільності країни. Така модель має ґрунтуватися на теоретико-методологічних дослідженнях та розробках, що в результаті дасть змогу сформувати

єдину державну теорію суспільної стабільності, так звану управлінську парадигму суспільного розвитку, яка б поєднувала в собі прогнозне бачення шляхів соціально-економічного розвитку та управління ним. Водночас на сьогодні в наукових спільнотах відсутнє єдине розуміння визначення парадигми суспільної стабільності, як управлінської, так і наукової. Наше дослідження є науковою спробою вироблення концептуального підходу до розроблення парадигмальної теорії суспільної стабільності.

Основою формування наукової парадигми суспільної стабільності стали наукові праці Г. Бергмана, Т. Куна, І. Лакатоса, Т. Лешкевича, Л. Мікешіної та інших учених. Наукові підходи до формування методології парадигм розкриті в дослідженнях В. Бакуменка, Л. Дьоміної, С. Клягіна, В. Кохановського, О. Осіпової, В. Стьопіна, А. Фареника, С. Яновської; управлінські парадигми політичного, соціально-економічного, екологічного, інформаційного тощо спрямування розглянуті в працях А. Варламова, С. Дятлова, В. Єльмєєва, В. Іноземцева, Р. Ніжгородцева, О. Попової, О. Челядінського та інших науковців.

II. Постановка завдання

Мета статті – розроблення парадигмальної теорії суспільної стабільності.

Відповідно, завданнями дослідження є:

- сформулювати поняття парадигмальної теорії та визначити її основні складові;
- окреслити категоріальний апарат парадигмальної теорії суспільної стабільності;
- визначити систему парадигм, що формує парадигмальну теорію суспільної стабільності з погляду методології;
- розкрити емпіричний, теоретичний та праксеологічний рівні парадигмальної теорії.

III. Результати

Термін “парадигма”, як правило, розглядається в контексті філософії. Так, Е. Хомич у “Новітньому філософському словнику” подає таке визначення поняття парадигма: система теоретичних, методологічних та аксіологічних установок, що прийняті в якості зразка для вирішення наукових завдань і підтримуються всіма членами наукової спільноти [6, с. 731]. С. Лебедєв у словнику основних понять з філософії науки розглядає парадигму як загальновизнану науковою спільнотою фундаментальну теорію в конкретній галузі знань [4]. Зважаючи на необхідність визначення парадигми на рівні державного управління, звернемося до відповідних словникових видань у цій галузі. Так, у сучасному словнику з державного управління тлумачення терміна “парадигма” передбачає її вивчення як початкової концептуальної схеми, моделі постановки проблем та їх рішення, методів дослідження у сфері державного управління, пануючої протягом певного історичного періоду [3, с. 140]. При цьому треба вести мову про кілька відносно самостійних парадигм, які додають державному управлінню не тільки різноманіття змістових контекстів, а й методологічного змісту [5]. У контексті суспільного управління парадигми визначаються як системи управлінських підходів, моделей, методів та впливів, поглядів на явища, об’єкти і процеси в суспільному управлінні, що на певному етапі розвитку суспільства підтвердили свою справедливість і тому поділяються переважною більшістю фахівців [7]. Отже, парадигми у сфері державного управління, носячи прикладний характер, тобто виступаючи в якості конкретної моделі, що надає рекомендації в процесі здійснення управлінської діяльності, водночас мають ґрунтуватися на науковій методології як державного управління, так і споріднених наук.

Наукове тлумачення парадигми найчастіше використовується в значенні “теорія”, “концепція”, “доктрина”, “модель”, “уявлення”, “система поглядів” [2, с. 140]. Категорію “парадигма” в науковому концепті Т. Кун визначив як визнані всіма науковими досягненнями, що протягом певного часу дають науковому суспільству модель постановки проблем та їх рішень. Автор мав на увазі, що певні загальновизнані приклади фактичної

практики наукових досліджень, що включають закон, теорію, їх практичне застосування та необхідний інструментарій, у сукупності формують моделі, з яких походять конкретні традиції наукового дослідження. Т. Кун вважав, що в якості парадигми має розглядатися певна теорія, яка порівняно з іншими має бути кращою, але при цьому вона не зобов’язана пояснювати всі факти, якими оперує. Крім того, парадигма має розкривати нове, більш чітке визначення області дослідження, а отже, являти собою певну модель або зразок. Зважаючи на таке загальнонаукове розуміння парадигми, з погляду державного управління вони, перш за все, будуть формуватися як система методологічних підходів до певного кола управлінських проблем [3].

Розглядаючи державне управління як процес організованого впливу держави на життєдіяльність суспільства, зокрема на забезпечення суспільної стабільності, необхідно підходити більш широко до поняття парадигма – не лише як до науково-методологічної теорії, а й як до процесу вироблення конкретних моделей суспільного розвитку, що можуть бути застосовані в практиці управління. Фактично ми повинні говорити про парадигмальну теорію як наукову концепцію, що поєднує в собі основні елементи загальновизнаних наукових парадигм та парадигм у галузі державного управління, – на рівні емпіричного пізнання, науково-методологічних досліджень та верифікації. Складовими парадигмальної теорії є: базові поняття та категоріальний апарат, система парадигм (емпірична, наукова, управлінська), що її формує на емпіричному, теоретичному та праксеологічному рівнях, а також методологія кожної з парадигм.

Зважаючи на те, що процес забезпечення суспільної стабільності знаходиться в площині державного управління, можемо дати такі визначення парадигмальної теорії: в загальнонауковому розумінні парадигмальна теорія буде являти собою методологію здійснення науково-аналітичних досліджень, що виконує прогностичні функції й безпосередньо реалізується в практиці управління суспільним розвитком; у контексті державного управління парадигмальна теорія може бути визначена як конкретний алгоритм наукового прогнозування проблем та механізмів їх вирішення на рівні державної влади; в рамках парадигмальної теорії суспільної стабільності формується концептуальна модель суспільного розвитку, яка на теоретико-методологічному та організаційно-функціональному рівнях є підґрунтям для практичних рекомендацій суб’єктам державної влади та управління щодо ефективного прийняття управлінських рішень з метою забезпечення суспільної

стабільності, а отже, являтиме собою ідеальний управлінський концепт суспільного розвитку. Надалі в статті буде концептуально розглянуто парадигмальна теорія суспільної стабільності.

1. *Категоріальний апарат парадигмальної теорії суспільної стабільності* формують такі основні поняття – суспільство, суспільна система, суспільні підсистеми (ціннісно-свідомісна, політико-правова, економічна, соціальна та гуманітарно-культурна), суспільна стабільність, суб'єкти управління тощо.

Суспільство як цілісна система характеризується поєднанням та взаємозв'язком певних рівнів суспільного управління, які необхідно розглядати в такій циклічній послідовності: свідомісний (ціннісний) ↔ політико-правовий ↔ економічний ↔ соціальний ↔ культурний (гуманітарний) ↔ свідомісний (ціннісний), і які мають певні ознаки закономірності. В основі відносин, як усередині кожного рівня, так і між ними, лежать цілі та інтереси певних суспільних угруповань.

Суспільна система являє собою такий тип соціальної системи, в основі якого лежать суспільні зв'язки і взаємовідносини, основними складовими якого виступають відповідні сфери життєдіяльності суспільства або управління, що постійно взаємодіють між собою як у прямому, так і зворотному порядку та здійснюють взаємовплив. Стабілізація системи відбувається завдяки взаємодії її підсистем. Суспільна стабільність передбачає забезпечення стабільності в кожній з підсистем, які фактично є самодостатніми і власне для себе виступають системами, що вирішують найважливіші, характерні саме для них завдання. Стабільність підсистем передається по ієрархії в якості зовнішніх впливів і є продуктом для формування стабільності наступної підсистеми.

Суспільна стабільність – упорядкована певним чином ієрархічна система ціннісних, політико-правових та соціально-економічних складових, що перебуває в постійному динамічному розвитку і кожен з елементів якої характеризується відносною самостійністю, стійкістю, єдністю та цілісністю, знаходиться в ієрархічній взаємодії з іншими елементами. Динамічний розвиток, у свою чергу, передбачає сприйняття системою внутрішніх факторів та зовнішніх впливів, що обумовлює зміни її окремих складових без зміни суті з метою вдосконалення. Кожен з елементів системи має своєю метою збереження власної стійкості та водночас збереження цілісності всієї системи. Під суспільними підсистемами будемо розуміти ієрархічну послідовність свідомісної (ціннісної), політико-правової, економічної, соціальної та культурної (гуманітарної) складових, що забезпечують функціонування суспільства як

єдиної взаємопов'язаної стабілізаційної системи з ознаками певної закономірності. Суспільна стабільність являє собою стійкий стан порядку, що розвивається, замінюючи застарілі норми духовного, політичного, економічного та соціального розвитку без відчутної шкоди для нових, що формуються відповідно до сучасних потреб державотворення. В ідеалі вона є поєднанням стійкості й динамізму.

Процес забезпечення суспільної стабільності передбачає п'ять етапів:

- дестабілізація (порушення соціальних явищ та складових елементів підсистеми);
- хаотичний розвиток (виникнення безлічі хаотичних варіантів самозбереження та стабілізації, а також їх апробація);
- вибір альтернативи (перегрупування елементів відповідно до мети та завдань підсистеми в новому порядку);
- адаптація (адаптація підсистеми до нового стану й оновлення системи);
- стабілізація (узгодження діяльності всіх підсистем і суспільна стабільність у новій якості).

Стабільність свідомісної (ціннісної) підсистеми має розглядатися в контексті ціннісно-ідеологічних установок і може бути визначена як базова орієнтуюча та спрямовуюча складова суспільної стабільності, в якій визначаються соціально значущі пріоритети суспільного розвитку. Стабільність політико-правової підсистеми виступає управлінською складовою суспільної стабільності і являє собою один із найважливіших механізмів забезпечення відтворення всіх компонентів суспільної стабільності, що реалізується на рівні державної влади. Стабільність економічної підсистеми є детермінованою конкретним типом суспільних (виробничих) відносин складовою стабільності сталого розвитку соціальних підсистем. Стабільність соціальної підсистеми, відповідно, є структурно-орієнтуючою складовою суспільної стабільності, яка формує загальні та індивідуальні пріоритети суспільного розвитку. Стабільність культурної (гуманітарної) підсистеми визначається як ціннісно-орієнтуючий та ціннісно-формуючий елемент суспільної стабільності на основі відтворення та об'єктивації процесу духовного виробництва.

Основним суб'єктом забезпечення суспільної стабільності виступає держава, причому досягнення стабільності можливе лише за безпосередньої участі в процесі державного управління громадянського суспільства. Фактично державна влада, як уособлення держави на рівні державного управління, і громадянське суспільство виступають рівноправними та обов'язковими партнерами в процесі забезпечення суспільної стабільності. Громадянське суспільство, у

свою чергу, виступає одночасно і суб'єктом здійснення управління, і механізмом його забезпечення. Громадянське суспільство в якості механізму можна розглядати як найвищу форму взаємодії, тобто соціальне партнерство, в умовах якого держава і громадськість виступають рівноправними суб'єктами управління.

Механізми забезпечення суспільної стабільності – система практичних заходів, спрямованих на реалізацію функцій у сфері управління суспільством з метою здійснення прогресивних змін усієї системи суспільного розвитку, що відповідають інтересам більшості, враховуючи індивідуальні очікування, пріоритети та інтереси особистості, формують правову демократичну державу.

2. Система парадигм, що утворює парадигмальну теорію суспільної стабільності, формується на основі методологічного підходу. У філософському словнику методологія визначається як сукупність прийомів дослідження, що використовуються в науці; а також вчення про метод наукового пізнання і перетворення світу [9]. М. Горлач визначає методологію як метанаукове дослідження, спрямоване не на об'єкт, а на знання про нього, тобто на методи й засоби, за допомогою яких це знання здобує. Відповідно, основним призначенням методології, на його думку, є здійснення критичних функцій щодо науки [1]. Проте такі суто філософські підходи до поняття методології не враховують можливість її практичного застосування, як це передбачено в науці державного управління, – методи пізнання мають відображати реальну логіку об'єкта пізнання, його структуру, адекватність, що забезпечує істинність знання про об'єкт, а метатеорія передбачає описовість об'єкта та висунення наукових гіпотез щодо його

розкриття, при цьому залишаючись на рівні теоретичної рефлексії. Більш близьким до науки державного управління є визначення методології як вчення про способи організації й побудови теоретичної і практичної діяльності людини [6], яке наведено А. Грицановим у “Новітньому філософському словнику”. Враховуючи вищевикладене, методологію парадигмальної теорії суспільної стабільності визначимо як систему методів та способів здійснення наукового пізнання, дослідження процесів суспільного розвитку та формування механізмів практичної діяльності у сфері державного управління, спрямованих на забезпечення та підтримку суспільної стабільності.

Відповідно до такого розуміння методології будемо формувати й систему парадигм, що утворює парадигмальну теорію суспільної стабільності. Її необхідно розглядати на трьох науково-методологічних рівнях – емпіричному (емпірична парадигма), теоретичному (наукова парадигма) та праксеологічному (управлінська парадигма). Таке тлумачення структури парадигмальної теорії ґрунтується не лише на методологічному підході, а й на розумінні парадигми як певної концепції вирішення управлінських проблем. Відповідно, на початковому етапі відбувається постановка загальної проблеми (переважно на свідомісному рівні) та висунення гіпотез, на другому етапі – виявлення сукупності питань, що становлять загальну проблему, їх дослідження, аналіз, вироблення наукових ідей, створення наукової концепції і на заключному – реалізація запропонованої концепції на практиці управління. Отже, структура парадигмальної теорії суспільної стабільності буде мати такий вигляд (див. рис.).

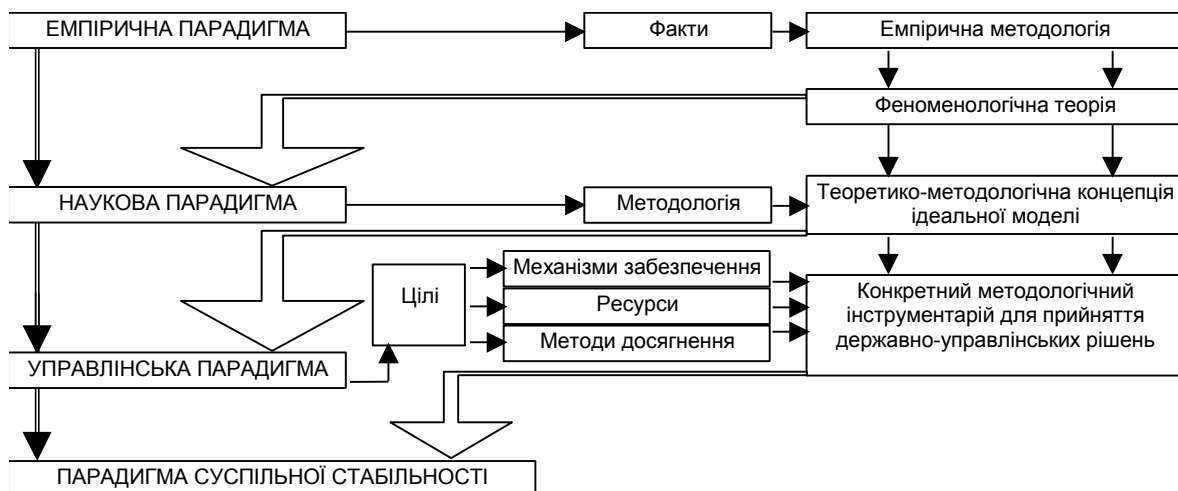


Рис. Структура парадигмальної теорії суспільної стабільності

Емпіричний рівень є найнижчим і передбачає вироблення підходів до формування

наукової парадигми. Як зазначає Т. Кун, за відсутності наукової парадигми або того, що

фактично може виконати її роль, будь-які факти, що мають відношення до цієї проблеми, є однаково доречними [3]. Отже, на цьому рівні відбувається процес накопичення емпіричного матеріалу, його фіксація та первинна обробка (здійснення експериментів, встановлення співвідношення та внутрішніх зв'язків між окремими явищами), систематизація та класифікація, а також формування окремих елементів наукової теорії за допомогою аналітичного аналізу. Здійснюється акумуляція фактичного матеріалу щодо визначення основних напрямів суспільного розвитку та його стабілізації, суб'єктів та об'єктів управління, внутрішніх та зовнішніх зв'язків між ними, методів і механізмів взаємодії, визначення факторів, чинників та критеріїв стабілізації тощо. Визначаються умови, цілі та завдання досягнення суспільної стабільності, а також ресурсне та інформаційне її забезпечення. Також формуються емпіричні закони стабілізаційного розвитку, найбільш загальні теорії та концепції, які комплексно та системно не розкривають суть процесу забезпечення суспільної стабільності, а лише здійснюють констатацію фактів, формуючи емпіричні поняття та правила. Методологія цього етапу передбачає дослідження процесів суспільного розвитку загалом та його складових без детального аналізу з використанням основних емпіричних методів дослідження.

На завершальному етапі формування емпіричної парадигми за допомогою гіпотетико-дедуктивного методу [1] створюються дедуктивно пов'язані між собою гіпотези, з яких виводяться твердження про емпіричні факти, тобто базові аксіоми, що, у свою чергу, з використанням методу аксіоматизації [1], утворюють емпіричні теорії та концепції. В результаті формуються емпіричні закони, які утворюють основу емпіричної теорії, проте, переходячи на вищий – теоретичний – рівень, потребують обґрунтування, доведення з позицій наукової методології та верифікації.

Результативність цього етапу буде визначатися розробленням абстрактного концепту суспільної стабільності, з'ясуванням її закономірностей та основних законів розвитку. Фактично буде сформовано емпіричну парадигму суспільної стабільності, яка являє собою феноменологічну теорію суспільного розвитку, сформовану на основі сукупності абстрактних досліджень та гіпотетичного знання.

На теоретичному рівні в основному здійснюється моделювання базових моделей різних типів та рівнів стабільності. Таке моделювання або, як зазначає В. Кохановський, раціональна обробка даних емпіричного знання здійснюється за допомогою сис-

тем абстракцій вищого ґатунку, таких як поняття, розумові висновки, закони, категорії, принципи тощо з метою досягнення об'єктивної істини [8]. На цьому рівні наукова методологія набуває найбільшого значення і поширення, оскільки використовується для аналізу сучасної ситуації, планування, прогнозування, передбачення тощо та виступає в подальшому теоретико-методологічним підґрунтям для прийняття державно-управлінських рішень. Слід зауважити, що на цьому етапі досить широко використовується як загальнонаукова методологія, так і спеціальна, зокрема державного управління, менеджменту, філософії, кібернетики, методологія дедуктивних, політичних, економічних, психологічних та соціологічних наук, конфліктологічна методологія тощо. Зважаючи на те, що наукова парадигма є ідеальною моделлю, одним із найважливіших методів теоретичного рівня має стати ідеалізація – конструювання ідеальної моделі суспільної стабільності, яка б виступала в якості своєрідного еталону як мети суспільного розвитку. Така модель, переходячи на вищий – праксеологічний – рівень виступатиме індикатором управлінських рішень та дій, проте вона буде вимагати створення відповідної системи алгоритмів досягнення суспільної стабільності, тобто чіткого методологічного інструментарію.

Результатом на теоретичному рівні буде створення теоретико-методологічної концепції ідеальної моделі, тобто фактично буде побудовано наукову парадигму суспільної стабільності, яку можемо визначити як комплекс законів і закономірностей, теорій і концепцій, принципів і підходів, методів і механізмів, що забезпечує в системній єдності та цілісності на теоретико-методологічному рівні стабільність на певному етапі суспільного розвитку або в певній сфері суспільного управління.

В науковій парадигмі відбувається не лише цілісний аналіз процесів суспільного розвитку, а й чіткий розподіл на рівні (складові), відповідно до напрямку та завдань дослідження. Тобто, розглядаючи наукову парадигму суспільної стабільності як концепт ідеальної моделі, необхідно виділити такі її складові: за напрямом розвитку – ціннісно-свідомісна, політико-правова, соціально-економічна, духовно-культурна; за суб'єктами управління – владна, громадянська; за функціональним призначенням – функціонально-організаційна, інформаційна та інноваційна (табл. 1). Кожна із зазначених складових фактично формує свою власну наукову парадигму, але не є самостійною, а може виступати стабілізаційним чинником лише у взаємодії з іншими складовими.

Таблиця 1

Основні характеристики складових наукової парадигми суспільної стабільності

Складові	Основні характеристики
Ціннісно-свідомісна	Базова (орієнтуюча і спрямовуюча) складова суспільної стабільності, в якій визначаються соціально значущі пріоритети суспільного розвитку
Політико-правова	Нормативно-регулятивна складова суспільної стабільності, що реалізується на рівні державної влади і забезпечує дотримання норм права
Соціально-економічна	Структурно-орієнтуюча складова суспільної стабільності, яка формує загальні та індивідуальні пріоритети суспільного розвитку і детермінована конкретним типом суспільних (виробничих) відносин
Духовно-культурна	Ціннісно-орієнтуюча та ціннісно-формуєча складова суспільної стабільності на основі відтворення та об'єктивації процесу духовного виробництва
Владна	Елітарна складова суспільної стабільності на рівні вищого політичного та адміністративного керівництва, яка впливає на керувану систему шляхом розроблення та реалізації державно-управлінських рішень
Громадянська	Ідеалістична складова суспільної стабільності, де громадянське суспільство виступає рівноправним суб'єктом соціального управління
Функціонально-організаційна	Системоутворювальна складова суспільної стабільності, що забезпечує структурну єдність елементів соціального управління
Інформаційна	Просторово-часова складова суспільної стабільності, що забезпечує адекватну орієнтацію в процесах суспільного життя
Інноваційна	Інтелектуальна складова суспільної стабільності, що є сукупністю всієї продукції інтелектуальної праці в усіх галузях людської діяльності за умов суспільної потреби в її споживанні

Розглядаючи зазначені складові в якості окремих наукових парадигм необхідно враховувати методологічні аспекти їх формування та розвитку, можливі ризики та альтернативні варіанти. Лише за таких умов наукова парадигма здатна виступати в якості базової моделі праксеологічного рівня, на якому виробляється конкретний методологічний інструментарій для прийняття державно-управлінських рішень.

Як зазначає В. Бурдов, побудована на основі методології модель суспільного розвитку дасть змогу знаходити ефективніші шляхи управління, в цілому вдосконалити

структуру управління державою та повному підійти до цього процесу [7]. Методологія праксеологічного рівня буде ґрунтуватися на моделюванні процесу управління для вдосконалення прийняття управлінських рішень на загальнодержавному рівні (відповідно до основних функцій держави) та для кожної зі сфер управлінської діяльності (відповідно до рівнів суспільного розвитку). Моделювання буде здійснюватися відповідно до мети та основних завдань складових управлінської парадигми, які згруповано в табл. 2.

Таблиця 2

Основні завдання управлінської парадигми

Складові	Основні завдання
Ціннісно-свідомісна	Вироблення концепції комплексного формування особистості як безперервного процесу самопізнання, що базується на соціальній справедливості й громадянському порозумінні щодо фундаментальних та загальнонаціональних цінностей
Політико-правова	Дотримання балансу інтересів між суб'єктами державного управління, а також між ними та громадянським суспільством за допомогою "конфліктної співпраці", побудованої на принципах демократичного та правового діалогу
Соціально-економічна	Розроблення моделі соціально-економічного розвитку, спрямованої на забезпечення економічних прав і свобод, з пріоритетом макросоціальної політики над макроекономічною; формування оптимальної моделі соціальної держави як системи взаємопов'язаних соціальних інститутів
Духовно-культурна	Формування історичних традицій, популяризація вітчизняної культури, поєднання національних з глобальними гуманітарними цінностями
Владна	Формування єдиного стратегічного інтересу суспільства на основі загальнонаціонального інтересу, створення інституційного механізму узгодження інтересів влади з інтересами громадських та політичних сил
Громадянська	Вироблення механізмів консультативної взаємодії та соціального партнерства з метою утвердження громадянської злагоди, коли державна влада свідомо зможе передати частину своїх функцій громадянському суспільству
Функціонально-організаційна	Створення об'єктивних умов ефективної взаємодії суспільних підсистем
Інформаційна	Забезпечення взаємодії громадянського суспільства та державної влади на принципах демократичності, прозорості, відкритості, громадянського устрою
Інноваційна	Формування та використання потенціалу суспільства з урахуванням перспектив майбутніх періодів

Кожна складова такої моделі вирізняється власною методологією (концепціями, підходами, принципами, законами та закономірностями, моделями, методами, технологіями, інструментарієм) для досягнення завдань і загальної мети, проте окремі елементи

методології, зокрема загальнонаукової, стосуються моделі як системи в цілому.

Результатом праксеологічного рівня буде створення управлінської парадигми суспільної стабільності, яку можемо визначити як конкретний методологічний інструментарій для при-

йняття державно-управлінських рішень, що реалізується на рівні державної влади, розроблений на основі цілісного наукового аналізу процесів суспільного розвитку та відтворення всіх складових суспільної стабільності.

Розглянута парадигмальна теорія являє собою стабілізаційний цикл з певними ознаками закономірності, тобто процеси в ній закономірно повторюються, є стійкими і необхідними для вирішення головної мети. Водночас, розглянута парадигмальна теорія є лише науковою концепцією суспільної стабільності, зважаючи на те, що парадигми, які її утворюють, не є сталими – працює модель зміни парадигм, яка може виникнути як усередині окремо взятої парадигми, так і на перетині рівнів відповідно до потреб вибору єдино правильного варіанта дій з безлічі альтернатив. При будь-якому варіанті трансформації зазнає вся парадигмальна теорія.

IV. Висновки

Запропоновано й використано концептуальний підхід до формування парадигмальної теорії як наукової концепції: визначено поняття парадигмальна теорія в загальнонауковому розумінні, в сенсі державного управління та суспільної стабільності; розкрито основні її складові; сформульовано категоріальний апарат парадигмальної теорії суспільної стабільності; розкрито методологію парадигмальної теорії на трьох науково-методологічних рівнях – емпіричному (емпірична парадигма), теоретичному (наукова парадигма) та праксеологічному (управлінська парадигма).

Напрямом подальших досліджень має стати розроблення конкретного методологічного інструментарію парадигмальної теорії

суспільної стабільності відповідно до парадигм, що її формують, а також детальний розгляд моделі зміни парадигм на різних етапах її виникнення.

Література

1. Горлач М.І. Філософія [Електронний ресурс] / М.І. Горлач. – Х. : Консум, 2000 // Библиотека он-лайн. – Режим доступу: www.readbookz.com/books/179.html.
2. Державне управління : словник-довідник / [уклад. В. Бакуменко та ін.]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. Кун Т. Структура научных революций [Электронный ресурс] / Т. Кун. – М. : Прогресс, 1977. – 298 с. // Психологическая библиотека. – Режим доступа: www.psylib.ukrweb.net/books/index.htm.
4. Лебедев С.А. Философия науки : словарь основных терминов / С.А. Лебедев. – М. : Академический проект, 2004. – 320 с.
5. Методологія державного управління : словник-довідник / [уклад. В.Д. Бакуменко та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
6. Новейший философский словарь / [сост. А.А. Грицанов и др.]. – 3-е изд., исправл. – Мн. : Книжный Дом, 2003. – 1280 с.
7. Управління суспільним розвитком : словник-довідник / [уклад. В.Д. Бакуменко та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 248 с.
8. Философия науки в вопросах и ответах : учеб. пособ. для аспирантов / В.П. Кохановский, Т.Г. Лешкевич, Т.П. Матяш, Т.Б. Фахти. – Ростов н/Д. : Феникс, 2008. – 347 с.
9. Философский словарь / [ред. И.Т. Фролов]. – 4-е изд. – М. : Политиздат, 1981. – 445 с.

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”.