

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія
«Державне управління»

Випуск 147, 2011
Том 159

Постановою Президії ВАК України від 22.12.2010 року
№ 1-05/8 цей журнал включено до переліку наукових фахових видань
з державного управління, у яких можуть публікуватися результати
дисертаційних робіт на здобуття наукових
ступенів доктора і кандидата наук.

(Бюлетень ВАК України. – 2011. – № 2)

Засновник видання –
Національний університет
«Києво-Могилянська
академія».
Видання засноване у 2001 р.
Свідоцтво КВ № 5817
від 30.01.2002 р.

Перереєстрація:

Засновник видання –
Миколаївський державний
гуманітарний університет
ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 9506
від 14.01.2005 р.

Перереєстрація:

Засновник видання –
Чорноморський державний
університет ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 15281-3853ПР
від 10.04.2009 р.

Рекомендовано до друку
вченими ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 8 від 10.02.2011 р.)

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА:

Клименко Леонід Павлович
Мещанинов Олександр Павлович
Багмет Михайло Олександрович
Горлачук Валерій Васильович
Грабак Наум Харитонович
Дубова Олена Анатоліївна
Клименко Леонід Павлович
Мещанинов Олександр Павлович
Михальченко Микола Іванович
Науменко Анатолій Максимович
Пронкевич Олександр Вікторович
Тригуб Петро Микитович
Фісун Микола Тихонович
Андрєєв Вячеслав Іванович

голова редакційно-видавничої ради, головний редактор, доктор технічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки, ректор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;
заступник голови редакційно-видавничої ради, заступник головного редактора, доктор педагогічних наук, професор, проректор з наукової роботи Чорноморського державного університету імені Петра Могили;
голова редколегії серії «Політологія», доктор історичних наук, професор, проректор з науково-педагогічної роботи та питань розвитку Чорноморського державного університету імені Петра Могили;
голова редколегії серії «Економіка», доктор економічних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;
голова редколегії серії «Екологія», доктор сільськогосподарських наук, професор, старший науковий співробітник Чорноморського державного університету імені Петра Могили;
голова редколегії серії «Філологія. Мовознавство», доктор філологічних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;
голова редколегії серії «Державне управління», «Техногенна безпека», доктор технічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки, ректор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;
голова редколегії серії «Педагогіка», доктор педагогічних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;
голова редакційної колегії видання «Сучасна українська політика», член-кореспондент НАН України, доктор філософських наук, професор, президент Академії політичних наук України, провідний науковий співробітник Інституту політичних та етнонаціональних досліджень НАН України;
голова редколегії серії «Новітня філологія», доктор філологічних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;
голова редколегії серії «Літературознавство», доктор філологічних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;
голова редколегії серії «Історія», доктор історичних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили, академік УАН;
голова редколегії серії «Комп'ютерні технології», доктор технічних наук, професор, старший науковий співробітник Чорноморського державного університету імені Петра Могили, дійсний член УАН;
відповідальний секретар, кандидат технічних наук, в.о. доцента Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Наукові праці : науково-методичний журнал. Державне управління. – Н 34 Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – Вип. 147. Т. 159. – 164 с.

Матеріали, включені до фахового збірника, можуть становити інтерес як для науковців, так і для практиків, викладачів та студентів вищих навчальних закладів, які готують фахівців за спеціальностями в галузі знань «Державне управління».

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ СЕРІЇ:

1. **Клименко Леонід Павлович** – доктор технічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки, ректор Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – *голова редакційної колегії серії «Державне управління»*;
2. **Антонова (Пельтес) Людмила Володимирівна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів, обліку та аудиту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
3. **Іванов Микола Семенович** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – *заступник голови редакційної колегії серії «Дер управління»*;
4. **Ємельянов Володимир Михайлович** – кандидат технічних наук, доцент, проректор, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв), державний службовець І рангу – *заступник голови редакційної колегії «Державне управління»*;
5. **Пісьмаченко Людмила Миколаївна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – *заступник голови редакційної колегії серії «Державне управління»*;
6. **Громадська Наталя Анатоліївна** – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – *відповідальний секретар редакційної колегії серії «Державне управління»*;
7. **Багмет Михайло Олександрович** – доктор історичних наук, професор, академік Української академії політичних наук, Заслужений діяч науки і техніки, проректор з науково-педагогічної роботи та питань розвитку, завідувач кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету ім. Петра Могили (м. Миколаїв);
8. **Бакуменко Валерій Данилович** – доктор наук з державного управління, професор, проректор Академії муніципального управління (м. Київ);
9. **Дайч Олександр Іванович** – доктор економічних наук, професор НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України, Заслужений працівник освіти України, професор кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
10. **Гавеля Володимир Леонітович** – доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри філософії Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
11. **Кальвиш Юрій Григорович** – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, завідувач кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
12. **Колісниченко Анатолій Іванович** – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри політичних наук Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
13. **Корецький Микола Христофорович** – доктор наук з державного управління, професор НАН України, завідувач відділу Ради по вивченню продуктивних сил України, Заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
14. **Ліповська Наталя Анатоліївна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України (м. Дніпропетровськ);
15. **Лопушинський Іван Петрович** – доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління, педагогіки та психології Херсонського національного технічного університету, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон);
16. **Мотренко Тимофій Валентинович** – доктор філософських наук, професор, начальник Головного управління державної служби України (м. Київ);
17. **Наумкіна Світлана Михайлівна** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології Південноукраїнського національного педагогічного університету ім. К. Д. Ушинського (м. Одеса);
18. **Некряч Анастасія Іванівна** – доктор політичних наук, директор НДУ глобалізації та Євроінтеграції, професор кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
19. **Плеханов Дмитро Олександрович** – доктор наук з державного управління, в.о. професора кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
20. **Побочій Іван Андрійович** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри соціології та політології Національної металургійної академії України (м. Дніпропетровськ);
21. **Рибачук Микола Філімонович** – доктор філософських наук, професор кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
22. **Розумний Максим Миколайович** – доктор політичних наук, професор кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
23. **Серьогін Сергій Михайлович** – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, директор Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (м. Дніпропетровськ);
24. **Хаджирадєва Світлана Костянтинівна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
25. **Чемшиг Олександр Олександрович** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри філософських і соціальних наук Севастопольського національного технічного університету (м. Севастополь);
26. **Шевчук Олександр Володимирович** – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
27. **Шамрай Василь Олександрович** – доктор наук з державного управління, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці та соціальних відносин Федерації профспілок України (м. Київ);
28. **Шантала Олександр Сергійович** – доктор наук з державного управління, професор, генеральний директор Державного підприємства Міністерства оборони України «Центральний військовий санаторій «Ялтинський» (м. Ялта).

Статті публікуються в авторській редакції

ISSN 1609-7742

© Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, 2011

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10
Тел.: (0512) 76-55-99, 76-55-81, факс: 50-00-69, 50-03-33,
E-mail: avi@kma.mk.ua

ШАНОВНІ КОЛЕГИ, ДРУЗІ!

Вітаю вас з 15 річчям започаткування магістратури з державного управління в Україні, з нагоди чого присвячено збірник. Цей крок став важливим для нашої держави з позицій підготовки фахівців для державної служби України, де головним завданням є формування управлінців нового покоління, вільних від стереотипів адміністративно-командної системи та бюрократизму, корупції та приватних інтересів на службі державі. Від сучасного державного службовця вимагається не лише бути компетентним, володіти певними знаннями, уміннями й навичками, мати досвід роботи, а й чітко усвідомлювати ті соціально-економічні та політичні процеси, які відбуваються в державі, бачити своє місце та роль в державно-управлінському механізмі, оперативно та своєчасно виконувати поставлені завдання, спрямовувати свою службову діяльність на задоволення потреб та інтересів представників громади.

Слід зазначити, що підготовка магістрів з державного управління в Україні покладається на ряд наукових шкіл, але порівняння їх із зарубіжним досвідом, на жаль, показує, що існує великий розрив між теорією та практикою управління. Особливо останнім часом спостерігається певна дивергенція між реальними потребами державного управління та науковим пошуком. Натомість у провідних країнах світу, наприклад, у Сполучених Штатах Америки існують наукові школи з державного управління, зокрема Школа державного управління Національного Американського Університету (Вашингтон), Школа державного управління при Університеті Місурі. Ці наукові осередки з'явилися саме з метою покращення практики урядування, розробки пропозицій для її удосконалення. Практики та науковці побачили великий відрив у наукових дослідженнях в системі бізнес-адміністрування та розвитку публічної адміністрації. Таким чином, у приватному секторі США розвинулась широка мережа експертно-консалтингових центрів, орієнтованих на спеціальні наукові дослідження в сфері державного управління на замовлення урядових установ.

Такі школи обов'язково мають розвиватися й в Україні, без конкуренції та співпраці неможливо досягнути європейських освітніх стандартів, а відтак і якості навчання.

Сподіваюся, що щороку кількість працівників із званням «магістр державного управління» в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування збільшуватиметься. Ряди державних службовців мають посідати найбільш здібні, освічені, культурні, толерантні, творчі працівники. Але хочу знову наголосити, що основним тут має бути не кількість, а якість. Звання «магістр державного управління» має залишатися престижним, а власник такого диплому – пишатися цим, бути взірцем для інших!

Директор Інституту державного управління
ЧДУ імені Петра Могили

В. М. Смельянов

ЗМІСТ

Розділ 1. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	6
Ємельянов В. М. Регіоналістика та прикладні аспекти формування організаційних систем управління сталим просторовим розвитком.....	7
Кальниш Ю. Г. Концепти і парадокси політичного аналізу в державному управлінні	11
Лопушинський І. П. Збереження і розквіт мов національних меншин в Україні: євроінтеграційна політика української держави	19
Лихачов С. В. Співвідношення громадського порядку та громадської безпеки: державно-управлінський аспект	23
Сорока С. В. Депутатські запити як форма парламентського контролю Кабінету Міністрів України: правове регулювання та практика	29
Євтушенко О. Н. Радянська модель організації місцевої влади в Україні.....	37
Топалова Е. Х. Витоки та загальні засади європейської регіональної демократії.....	43
Палагнюк Ю. В. Європейська політика сусідства як інструмент співробітництва ЄС з Україною	49
Чернов С. І. Формування й розвиток регіональної політики.....	54
Коваль Г. В. Сутність державної молодіжної політики.....	58
Козлова Л. В. Теоретико-методологічні засади механізму формування державної політики.....	63
Темиргалієв Р. І. Заходи державного регулювання міжрегіональної інтеграції і зменшення диференціації регіонального розвитку	70
Коваленко С. О. Професійне навчання безробітних: актуальні питання формування та реалізації державної політики.....	75
Теодорович Д. О. Компетенція органів місцевого самоврядування у стратегічному плануванні соціально-економічного розвитку територій України	79
Коваленко С. М. Формування теорії соціально-правової держави в філософії Томаса Гоббса: «Левіафан»	85
Ємельянова І. А. Особливості дослідження маргінальності українського соціокультурного типу.....	91
Синиця М. І. Визначення основних напрямів технологічної інноватизації державного управління	95
Розділ 2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ	101
Герасимчук З. В., Матвійчук Л. Ю. Теоретико-методологічні засади раціонального використання та охорони туристичних ресурсів.....	102
Тополєнко Н. М., Нетовчена О. І. Особливості та проблеми організації бухгалтерського обліку у країнах ЄС.....	109
Матяж С. В. До проблеми стимулювання меценатської діяльності з боку органів державної влади України.....	115
Шкуратова І. І. Сучасний стан та проблеми вдосконалення політики управління відходами	118
Ремезов Д. А. Засади формування стратегії державного регулювання економічного розвитку України в проекції до проголошеного курсу реформ	122
Замикула В. В. Етапи ринкової трансформації та еколого-економічна реструктуризація АПК.....	126

Щапін Є. С. Моделі функціонування конкурентного ринку енергопостачання	131
Акімов О. В. Аналіз зарубіжного досвіду реалізації державної транспортної політики.....	136
Ситник І. В., Саєнко В. Б. Розвиток системи державного гарантування вкладів як засіб стабілізації банківського сектору України.....	140
Война В. Г. Розвиток недержавних ВНЗ як фактор формування конкурентного середовища в освіті	144
Штермер О. Є. Становлення та розвиток управління фінансів в Україні	149
Кондратюк Т. В. «Канадська енциклопедія» як узірцевий північноамериканський навчально- науковий інтернет-ресурс у галузі державного управління і сімейної політики.....	153
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	158

Розділ 1

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

РЕГІОНАЛІСТИКА ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ПРОСТОРОВИМ РОЗВИТКОМ

Узгоджено стратегічне, індикативне та оперативне планування в системі управління сталим просторовим розвитком регіону. Обґрунтовано діагностику сталого просторового розвитку регіону.

Ключові слова: Індикативне планування, регіон, система управління, стратегія, сталий просторовий розвиток, формування.

Согласовано стратегическое, индикативное и оперативное планирование в системе управления устойчивым пространственным развитием региона. Обгрунтовано диагностику устойчивого пространственного развития региона.

Ключевые слова: Индикативное планирование, регион, система управления, стратегия, устойчивое пространственное развитие, формирование.

The strategic, indicative and operative planning is concerted in the control system by steady spatial development of region. Diagnostics of steady spatial development of region is grounded.

Key words: Indicative planning, region, control system, strategy, steady spatial development, forming.

Вступ. На жаль, у вітчизняній регіоналістиці ще в недостатній мірі висвітлені теоретико-методологічні та прикладні аспекти формування і використання організаційних систем управління сталим просторовим розвитком. У переважній більшості досліджень превалює статичний підхід, який полягає в констатації факту наявності відповідних структур управління та визнання необхідності саме їх використання в системі проектування сталого просторового розвитку територій.

Аналіз останніх наукових досліджень. На результати дослідження справили значний вплив фундаментальні роботи таких науковців, як: П. Беленького, Ю. Білокона, І. Бистрякова, Є. Бойка, Б. Буркинського, М. Габреля, В. Гейця, З. Герасимчук, М. Голубця, Л. Гринів, Б. Данилишина, М. Долішнього, В. Євдокименка, С. Злупка, В. Кравціва, Е. Лібанової, М. Мальського, А. Мельник, В. Мікловди, Н. Мікули, С. Ниммік, В. Нудельмана, В. Павлова, В. Пили, С. Пирожкова, С. Писаренко, Я. Побурка, Л. Семів, Д. Стеценка, О. Фурдичка, С. Харічкова, М. Чумаченка, Л. Шевчук.

Постановка завдання:

- узгодити стратегічне, індикативне та оперативне планування в системі управління сталим просторовим розвитком регіону;
- обґрунтувати діагностику сталого просторового розвитку регіону.

Результати. Враховуючи зарубіжний досвід та світові теоретико-методологічні напрацювання щодо

організаційних схем управління сталим розвитком просторових систем регіонального масштабу в даній інституції пропонуємо виділити систему управління процесами сталого просторового розвитку в ранг самостійної організаційної структури, де проглядаються три рівні організаційної системи управління, а саме: стратегічний, проектний та оперативний.

Організаційна структура управління – це соціально-економічна категорія, що характеризує відносини сукупності ланок апарату управління та наявних між ними організаційних зв'язків, які виражають взаємодію й координацію елементів усередині даної системи [2, с. 56]. Структура розкриває склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статистику, тоді як організаційні відносини забезпечують тісноту і ефективність структурних зв'язків. Елементи організаційної структури в сукупності утворюють організаційну єдність для реалізації спільної мети.

До стратегічного рівня організаційної структури управління сталим просторовим розвитком регіону відносяться: діючі органи державного управління, які здійснюють функції стратегічного, довгострокового планування розвитку, безперервність збору даних та їх аналізу, визначення цільових показників соціального, економічного та екологічного порядку, розробку заходів щодо сталого просторового облаштування регіонів, організацію відповідних проектів та контроль за їх

реалізацією. Вони відрізняються централізованим підходом, необхідним для забезпечення єдності стратегічних рішень, які приймаються, та довгострокового розвитку регіону.

До проектного рівня організаційної структури управління сталим просторовим розвитком регіону відносяться тимчасово діючі державні структурні одиниці, які створюються на період життєвого циклу мегапроекту. Вони реалізують функції управління проектом розвитку, починаючи з розробки та закінчуючи їх завершенням; здійснюють аналіз, відбір та деталізоване проектування часткових проектів, що формують мегапроект, організацію їх фінансування, контроль за їх реалізацією [3, с. 60].

До оперативного рівня управління сталим просторовим розвитком регіону відносяться різного роду підприємства та організації – державні, приватні, суспільні – як тимчасового, так і постійного характеру, які несуть відповідальність за реалізацію окремих часткових проектів, що формують мегапроект. Вони взаємодіють з проектними структурами щодо питань реалізації функцій фінансування та контролю. Зазначимо, що оперативні структури характеризуються найбільш високим ступенем децентралізації.

Для забезпечення функціонування організаційної структури стратегічного рівня управління сталим просторовим розвитком регіону необхідно створити Управління (департамент) сталим просторовим розвитком як підрозділ обласної державної адміністрації. Мета його діяльності полягає у виділенні загальних закономірностей та специфіки просторово-управлінських завдань і на цій основі визначенні стратегічної перспективи розвитку та просторовому плануванні регіону [4, с. 13].

Діяльність управління сталим просторовим розвитком спрямована на підвищення конкурентоздатності, фінансового забезпечення та інвестиційної привабливості регіону, що забезпечуватиметься шляхом раціонального розміщення виробництва, виявлення процесів інтеграції, ефективного просторового розподілу праці між регіонами та в межах їх територій, відтворення ландшафту і т. д. В межах цього управління доцільно виділити такі спеціалізовані відділи, як інформаційно-аналітичний, планування та управління проектом.

Інформаційно-аналітичний відділ виконує завдання щодо збору, обробки та аналізу інформації, необхідної для управління проектом. Цей відділ забезпечує єдність і безперервність аналітичного процесу та надає інформацію, що необхідна для розробки цільових показників розвитку [6, с. 85].

Відділ стратегічного планування здійснює довготермінове планування розвитку регіону, в тому числі просторове планування, визначає цільові показники розвитку та розробляє конкретні заходи. В цьому відділі також здійснюється стратегічний контроль за досягненням попередньо визначених цільових показників проекту.

Відділ управління проектами здійснює методичне та кадрове забезпечення проектування. При

цьому керівник цього відділу виробляє методичну підтримку всієї діяльності, а також втілює в життя функцію стратегічного контролю за реалізацією мегапроекту та проектами на всіх рівнях управління.

Щодо організаційної структури проектного рівня управління сталим просторовим розвитком території, то він охоплює безпосередньо керівника проекту та три відділи, які складають його виконавчий апарат. Вони формуються шляхом залучення в ці тимчасові структурні утворення працівників облдержадміністрації, а також фахівців зі сторони відповідно до укладеного контракту.

Керівник проекту затверджує всю проектну документацію, включаючи бізнес-плани та календарні плани розробки часткових проектів. Він затверджує кандидатури керівників часткових проектів, узгоджує організаційні структури та інші важливі питання щодо реалізації часткових проектів.

Відділ проектного аналізу здійснює роботи з аналізу, оцінки та відбору часткових проектів, які формують поточний проект. Крім того, відділ займається розробкою власних інвестиційних часткових проектів, які реалізуються виключно за рахунок бюджетних засобів. Відділ планування здійснює деталізовану розробку проекту розвитку регіону, а також забезпечує узгодження різноманітних часткових проектів на стадії розробки. Відділ координації та контролю здійснює поточні координацію та контроль часткових проектів, що реалізуються.

Крім того, відділи проектного аналізу, планування, координації та контролю забезпечують функціональне управління операційною структурою, рівень якої розташований на схемі нижче. Вони перевіряють та узгоджують проектну і планову документацію, допускають частковий проект до реалізації, організовують необхідну підтримку, в тому числі організацію фінансування, здійснюють поточний контроль за проектами, передусім з точки зору заданих цільових показників.

Організаційна структура оперативного рівня управління формується підприємствами, організаціями та закладами, які утворюють господарську систему регіону. Оперативні структури формуються існуючими та новоствореними структурними утвореннями: державними, приватними, колективними організаціями, силами яких здійснюється реалізація конкретних часткових проектів. Види цих структур є різноманітні: функціональні, дивізійні, матричні, проектно-матричні. При цьому головною вимогою назвемо, персоніфікацію управління та відповідальності. Частковим проектом повинна керувати одна особа, права та повноваження якої затверджує керівник проекту.

Вибір підприємств та організацій, здатних реалізовувати часткові проекти розвитку, здійснюється керівником проекту та проектною адміністрацією. Керівники часткових проектів організовують поглиблену розробку своїх часткових проектів і узгоджують проектну документацію з

керівником всього проекту. Керівники часткових проектів відповідають за результати цих проектів і несуть економічну відповідальність перед головою адміністрації, що закріплюється у відповідній документації (контрактах, дозволах).

Перевагами використання організаційної структури управління сталим просторовим розвитком в порівнянні з діючою організаційною структурою управління соціально-економічним розвитком регіону є: єдність управління сталим просторовим розвитком на всіх рівнях та горизонтах планування; організація та регулювання функцій щодо стратегічної, проектної оперативної діяльності; моніторинг та наскрізний контроль за використанням бюджетних грошових засобів, можлива самостійна акумуляція необхідних грошових ресурсів; мотивація та професіоналізм на всіх рівнях управління.

Організаційна структура управління сталим просторовим розвитком територій повинна базуватись на принципі субсидіарності. Він полягає в тому, щоб представити найнижчим ланкам влади такі повноваження і завдання, які не можуть бути виконані краще або ефективніше органами вищого рангу [5, с. 100]. При цьому вищий рівень управління може втручатися в дії нижчого лише в тій мірі, в якій останній проявив свою нездатність до ефективного управління. Втручання вищого рівня влади в справи нижчого рівня є обов'язковим і здійснюється тільки з метою надання необхідної допомоги нижчому рівню влади у розв'язанні його завдань.

Формування ефективної адміністративної структури на регіональному та місцевому рівнях є важливим кроком до успіху суспільно-приватного партнерства. В національному масштабі повинні бути сформовані подібні структури, які б керувалися суспільними інтересами і здійснювали відповідний нагляд за виконанням проектів. Це потребує, в свою чергу, встановлення певних правил і укладання відповідних угод [1, с. 13].

З огляду застосування методології та сукупності методів діагностики сталого просторового розвитку, а також дії закономірності комплексності цього процесу, використовується широкий спектр підходів, серед яких провідними є проектний аналіз, системний аналіз, метод економіко-географічного дослідження, балансовий метод, картографічний метод, варіантний метод, методи соціологічних досліджень, економіко-математичні методи, передусім кластерний аналіз, SWOT-аналіз, аналіз стратегічних позицій регіону та формування портфелю стратегічних зон розвитку тощо.

Проектний аналіз регіонального простору передбачає здійснення дослідження відповідної просторової системи, який представляє собою вивчення цієї системи на основі використання різноманітних економіко-математичних методів, моделей розселення, міжрайонних зв'язків та оптимального розміщення продуктивних сил.

Регіональний простір як об'єкт проектного аналізу представляє собою середовище життєдіяльності людей та інтегральний ресурс. Тому метою дослідження процесів забезпечення його сталого є комплексний аналіз, що охоплює оцінку соціальної, економічної та екологічної ситуації.

Проведення проектного аналізу дозволить визначити перспективи протікання демографічних процесів, розвитку соціальної сфери, господарського комплексу, інженерно-транспортної інфраструктури, створити можливості для забезпечення екологічної безпеки та розробити пропозиції щодо реалізації основних проектних рішень моделі сталого розвитку просторової системи.

Системний аналіз є основним методом дослідження динаміки просторової системи, базою для об'єктивних кількісних оцінок та здійснення проектного управління її розвитком та дає змогу органічно поєднувати методи і підходи з інших наукових дисциплін, що необхідні для комплексного вивчення проблем управління її сталим розвитком.

Сучасні соціальні, економічні, екологічні процеси і явища, що відбуваються в регіональному просторі, часто носять масовий характер та зумовлені складним комплексом причин. Тому аналізувати їх можна за допомогою точних кількісних методів дослідження, що мають назву економіко-математичних методів, суть яких полягає у формалізованому описанні явищ і процесів у вигляді відповідних моделей – систем математичних рівнянь.

Одним з методів, що дає можливість групувати регіони в однорідні поєднання, використовуючи широке коло показників, є кластерний аналіз, який, будучи найбільш могутнім інструментом для проведення багатовимірних досліджень, не виключає можливості використання інших методів угрупувань у процесі типології регіонів.

Вважаємо, що одним з найпоширеніших методів дослідження розвитку просторових систем є SWOT-аналіз або аналіз сильних і слабких сторін в їхній взаємодії із загрозами та можливостями зовнішнього середовища.

Як головна гіпотеза при здійсненні SWOT-аналізу розвитку регіонального простору приймається дотримання принципів політики розвитку країни та відповідність обраним стратегічним пріоритетам. Адже регіон є просторовою системою відкритого типу, він безпосередньо реагує на політичні, економічні, соціальні, природно-географічні та інші фактори, які проявляються на всіх зовнішніх рівнях – міжнародному, національному, регіональному. Зрозуміло, що при змінах зовнішніх умов розвитку просторової системи повинна відповідно коректуватися стратегія.

SWOT-аналіз дає змогу побачити наявний потенціал для забезпечення сталого просторового розвитку регіону. Перспективи розвитку визначаються на основі використання як сприятливих можливостей, так і на подоланні несприятливих тенденцій. Досягнення цих перспектив передбачає активізацію потенціалу саморозвитку регіону.

Основним моментом управління при цьому виступатиме визначення точок росту на основі виявлення процесів самоорганізації та їх спрямування в напрямок забезпечення розвитку. Точки росту повинні володіти синергетичним потенціалом розвитку. Іншими словами дія на ці точки, спричиняючи вплив на інтенсифікацію процесу саморозвитку та підвищення ефективності управління, повинна призвести до такого соціально-економічного росту, який дозволить би забезпечити сталий просторовий розвиток.

Важливим методом дослідження розвитку просторових систем є аналіз стратегічних позицій регіону та формування портфелю стратегічних зон розвитку. При цьому стратегічна зона розвитку регіону визначається природно-географічною, технологічною, економічною та соціально-етнічною структурою. Перспективи стратегічної зони розвитку оцінюються з точки зору можливостей її росту, соціально-економічного ефекту, сталості та ключових факторів успіху.

Стратегічна зона розвитку представляє собою географічно, економічно, технологічно та соціально-етнічно диференційований сегмент регіонального простору, розвиток якого цілеспрямовано підтримується для досягнення поставленої мети. Виділення стратегічних зон розвитку просторової системи повинне відповідати раніше сформованим цілям розвитку та виділеним проблемним зонам.

Необхідно також оцінити синергетичний ефект стратегічного портфелю розвитку. Під синергетичним ефектом розуміється поява додаткового економічного, соціального, екологічного ефекту внаслідок одночасного розвитку різноманітних стратегічних зон регіону. Даний ефект добре досліджений у сфері великих господарських систем, але практично він ігнорується в дослідженнях проблем регіонального розвитку.

Назвемо такі види синергетичних ефектів: ринкова синергія, яка виникає внаслідок сумісного або більш ефективного використання каналів дистрибуції товарів, загальної інфраструктури регулювання ринку; виробнича синергія, що виникає в результаті ліпшого використання засобів виробництва, виробничої інфраструктури, ефективного функціонування відкритого ринку праці; інвестиційна синергія, яка виникає внаслідок сумісного

використання інвестицій у розробці та дослідженнях нових технологій; технологічна синергія, що виникає в результаті технологічної сумісності різноманітних технологічних процесів, застосування ефективних технологій в різноманітних галузях; управлінська синергія, яка виникає в результаті єдності управління розвитком просторової системи, використання сучасних управлінських методологій у різноманітних зонах розвитку; соціальна синергія, яка виникає внаслідок мимовільного збільшення позитивного ефекту в соціально-етнічній підсистемі та його поширення на інші підсистеми просторової системи; екологічна синергія, яка виникає в результаті мимовільного збільшення позитивного ефекту в екологічній компоненті просторової системи та його поширення на інші її підсистеми.

Оцінка синергетичного ефекту здійснюється за допомогою матриці взаємовпливу стратегічних зон розвитку. Стовпці відповідають зонам, які дають додатковий ефект, а строки – зонам, що отримують синергетичний ефект від сумісної діяльності. Підсумковий стовпець узагальнює оцінки загальної залежності стратегічних зон розвитку.

Останнім часом ряд міжнародних агентств надають перевагу наведенню узагальнюючих показників розвитку відповідно до країни загалом, що, на наш погляд, не розкриває повного бачення проблеми забезпечення належного рівня якості життя населення, оскільки не враховуються відмінності стану розвитку різних її регіонів. Тим більш, що за більшістю показників, що характеризують динамічні процеси розвитку, відповідна статистика є недосконалою.

Висновки. Таким чином, структура управління проектом має бути багаторівневою та ізоморфною загальній схемі управління розвитком регіону. Кожен з описаних вище рівнів організаційного забезпечення управління сталим просторовим розвитком території має свої особливості та своє призначення, але при цьому відповідає і за цілісність всієї організаційної структури. Це дає можливість взаємоув'язати та узгодити стратегічне, індикативне та оперативне планування в системі управління сталим просторовим розвитком з реалізацією мегапроекту та окремих часткових проектів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Голубець М. А. Фундаментальні питання регіональної політики сталого розвитку / М. А. Голубець // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика сталого розвитку: принципи формування, механізми реалізації: [збірник наукових праць]. Випуск 5 (XXXVI) / НАН України. Інститут регіональних досліджень. Ред.-кол.: відп. ред. академік НАН України М. І. Долішній. – Львів, 2002. – 592 с. – С. 12–18.
2. Єременко В. Про науку і курс «соціальної економіки» / В. Єременко // Економіка України. – 1996. – № 5. – С. 55–61.
3. Кобиляцький Л. С. Управління проектами: [навч. посіб.] / Л. С. Кобиляцький. – К.: МАУП, 2002. – 200 с.
4. Лялин А. М. Управление социально-экономическим развитием территориальных систем (теория, методология, опыт) / А. М. Лялин. – М., 2002. – 212 с.
5. Мир управления проектами: Пер. с англ. / Под ред. Х. Реше, Х. Шелле. – М.: Аланс, 1994. – 218 с.
6. Соціально-економічна географія України / За ред. проф. Шаблія О. І. Вид. друге. – Львів: Світ, 2000. – 680 с.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М. – д. держ. упр.;
Кальниш Ю. Г. – д. держ. упр.

КОНЦЕПТИ І ПАРАДОКСИ ПОЛІТИЧНОГО АНАЛІЗУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Завдання дослідження, результати якого викладено в статті, полягали в тому, щоб здійснити теоретичну демаркацію (розмежування) й тлумачення базових дефініцій політичного аналізу в політології і теорії державного управління та сформулювати концептуальні засади (закономірності й парадокси) теорії політичного аналізу в державному управлінні.

Ключові слова: державне управління, політичний аналіз, закономірності, парадокси.

Задания исследования, результаты которого изложены в этой статье, состояли в том, чтобы осуществить теоретическую демаркацию и толкование базовых дефиниций политического анализа в политологии и теории государственного управления, а также сформулировать концептуальные основы теории политического анализа в государственном управлении

Ключевые слова: государственное управление, политический анализ, закономерности, парадоксы.

Tasks of research which results are stated in this article, consisted in carrying out theoretical demarcation and interpretation of base definitions of the political analysis in political science and theories of the public administration, and also to formulate conceptual bases of the theory of the political analysis in the public administration.

Key words: Public administration, Political analysis, laws, paradoxes.

Уміння організовувати та здійснювати аналітичну роботу стає обов'язковою вимогою в професійній діяльності державних службовців вищих та середніх категорій посад. Навчальні курси, пов'язані з вивченням політичного аналізу в тій чи іншій варіації читаються в багатьох навчальних закладах України. Вони повинні дати студентам (слухачам) уявлення про особливості методології політичного аналізу та методи прогнозування й моделювання політичного процесу. На жаль, і дотепер інколи плутають навички, необхідні для політичного аналізу, і методики, які застосовуються прикладною політологією. При безсумнівній спорідненості цих двох дисциплін політичний аналіз має власну специфіку. Він спирається на методологічну базу загальної теорії політології, прикладної політології, інших дисциплін, але при цьому є особливою галуззю професійної діяльності.

На відміну від аналізу державної політики, політичний аналіз має справу з управлінським рішенням, яке тільки-но приймається, та покликаний саме визначати ймовірність прийняття та реалізації цього рішення, оцінити його політичні наслідки. Таким чином, політичний аналіз у державному управлінні набуває специфічного характеру, який відрізняє його від теоретичного та прикладного аналізу в політології.

Основою для розвитку вітчизняної теорії політичної аналітики в державному управлінні у 90-х роках минулого століття в Україні стали переклади праць англомовних політологів: П. М. Брауна [2], К. Г. Вайса [3], Е. Ведунга [5], Д. Л. Веймера і Е. р. Вайнінга [6], Л. Пала [18]. та інших. Дещо швидше, ніж в Україні, політичну аналітику в державному управлінні пострадянської Росії почали розвивати у своїх наукових працях: А. А. Дегтярьов [9], К. А. Симонов [23], А. І. Соловйов [24], С. Г. Туронок [28], М. А. Хрустальов [29] та інші.

У вітчизняній державно-управлінській науці над розвитком теорії політичної аналітики працювали: О. Л. Валевський [4; 21; 26], В. П. Горбатенко [8], А. О. Коваленко [15], А. М. Пойченко [20], В. А. Ребало [10; 22; 26], В. О. Романов [7], В. А. Тертичка [10; 27], С. О. Телешун і А. С. Баронін [25] та інші.

Втім, як не дивно, самою малорозвиненою темою цих досліджень стала теорія політичного аналізу – системоутворюючого елементу політичної аналітики в державному управлінні. Тому **метою дослідження**, результати якого викладені автором в цій статті стало з'ясування та формулювання концептуальних засад теорії політичного аналізу в державному управлінні.

Завдання дослідження полягають в тому, щоб здійснити теоретичну демаркацію (розмежування) й тлумачення базових дефініцій політичного аналізу в політології і теорії державного управління та сформулювати концептуальні засади (закономірності й парадокси) теорії політичного аналізу в державному управлінні.

В науці під словом «аналіз» звичайно мається на увазі аналіз логічний – один з основних наукових методів, використовуваний у всіляких галузях знання. Походячи від грецького слова *ἀνάλυσις*, що означає «розкладання», аналіз являє собою процес уявного розчленовування досліджуваного об'єкта на складові частини та дослідження кожної з них окремо. За допомогою логічного аналізу виявляється будова досліджуваного об'єкта (ним може бути як окремий предмет, так і процес чи явище), його структура, відокремлюється істотне від несуттєвого. Логічний аналіз і синтез (об'єднання всіх даних, отриманих у результаті аналізу), які дозволяють створити повне й цілісне уявлення про досліджуваний об'єкт, досить часто використовуються практично у всіх галузях гуманітарного знання. Політологія не є в цьому плані виключенням. Однак, можна виділити два домінуючих підходи до розуміння самої дефініції «політичний аналіз».

Перший з них припускає, що даний термін простим синонімом використання аналізу логічного для вивчення фундаментальних політичних проблем. Прихильником такого розуміння політичного аналізу є, зокрема, Девід Істон [12]. При цьому прикладна політологія розглядається автором винятково як вторинна дисципліна стосовно політології теоретичної. Основну задачу прикладної політології Д. Істон бачить у реалізації постулатів академічних політичних теорій у політичній практиці, при цьому функція аналізу політичних процесів цілком лягає на плечі теоретичної політології.

Однак останній період розвитку політичної науки з усією очевидністю показав обмеженість такого підходу – інтерес до прикладних політологічних досліджень все більше зростає, тому було б не виправдано принижувати їхнє значення.

Другий домінуючий підхід до розуміння терміна «політичний аналіз» визнає факт «дуалізму» політологічного знання, однак припускає, що крім розподілу політичних досліджень на теоретичні та прикладні необхідний і розділ на два типи політичного аналізу. Прихильники даного підходу наполягають на існуванні теоретичного політичного аналізу, використовуваного у фундаментальних дослідженнях, і прикладного політичного аналізу, застосовуваного, відповідно, у дослідженнях прикладних.

Даний підхід характерний для російської політологічної школи – наприклад, він активно відстоюється А. Дегтярьовим [9], що виділяє за аналогією з двома рівнями політичної науки і два типи політичного аналізу. Подібне розмежування можна знайти й у західних політологів – зокрема,

у В. Дана, що визначає політичний аналіз як «продукування знання про політичний процес та в політичному процесі». Під «продукуванням знання про політичний процес» В. Дан розуміє фундаментальні дослідження, істотною частиною яких є вивчення політичного процесу як кількох способів функціонування політичних інститутів. Що ж стосується «продукування знань у політичному процесі», то тут, безсумнівно, йдеться про роботу практичного політолога [1]. Цим визначенням В. Дан намагається показати існування двох типів політичного аналізу – прикладного та теоретичного, і, крім того, дає нам відповідну точку для розмежування теоретичних і прикладних досліджень: рівень «втягненості» в реальний політичний процес можна визнати в якості одного з критеріїв. Питання про демаркацію прикладних і теоретичних досліджень видається у край важливим у контексті проблеми визначення терміну «політичний аналіз» та його імплементації в державно-управлінській науці. Розведення понять прикладної та теоретичної політології дає можливість зрозуміти, що вкладається в поняття «прикладний політичний аналіз» і «теоретичний політичний аналіз», і відповідно оцінити ступінь впровадження цих підходів у державне управління.

Як ключовий критерій розмежування прикладних і теоретичних політичних досліджень варто визнати їхню мету, об'єкт, тобто те, на що вони спрямовані, і ті основні питання, які вони покликані вирішувати, та предмет – ключову точку пізнання, на яку спрямовано увагу дослідника.

Теоретичні дослідження мають своєю метою пояснення фундаментальних проблем, основною з яких варто визнати розкриття справжніх механізмів функціонування політичної системи. Отже, об'єктом теоретичного політичного аналізу можна назвати сукупність усіх здійснених у минулому та в сьогоденні політичних акцій, їхніх учасників і причин, що обумовлюють дані акції. Предметом теоретичного аналізу, відповідно, стають логічні закономірності й детермінанти, які виникають у політичному процесі. Крім того, на теоретичну аналітику покладено функції вироблення методології досліджень. В такому випадку кажуть про ще один специфічний напрям політичного аналізу – емпіричний аналіз. Суб'єктами теоретичної політології в першу чергу є великі університети та інститути, що являють собою своєрідні корпорації учених-політологів.

Прикладний же політичний аналіз звичайно здійснюється аналітичними центрами, що функціонують або як незалежні фірми, або як включені в державні структури підрозділи. Його об'єктами стають конкретні політичні події та їхні учасники. Предметом дослідження є, як правило, здійсненість тієї чи іншої політичної програми, її результати та наслідки.

Західні політологи справедливо вказують на організацію процесу прийняття державних рішень відносно гостро актуальних проблем з поточної політичної практики як на ключовий момент

політичного процесу. Саме цим у першу чергу обумовлено необхідність імплементації прикладного політичного аналізу в державному управлінні та специфіку його застосування в цій галузі суспільних відносин.

Суб'єктом прикладного політичного аналізу в державному управлінні звичайно може виступати недержавний аналітичний центр або відомчий аналітичний підрозділ органу державної влади, однак з міркувань безпеки при прийнятті державно-управлінських рішень національного масштабу доцільно використовувати один, рідше – два-три централізовані національні аналітичні центри.

Об'єкт політичного аналізу в державному управлінні теж відрізняється від об'єкту загального прикладного політичного аналізу. В тій чи іншій суспільній події (якщо її можна вважати політичною) державу насамперед хвилює наявність проблеми (в даному випадку – синонім слова «загроза») для державної влади. Тобто об'єктом політичного аналізу в державному управлінні є не сама по собі суспільно-значима подія чи її учасники, а та проблема, яку вони створюють і яка може містити загрозу для державної влади. Отже й предмет політичного аналізу в державному управлінні відмінний, ним є сама державна влада, вірніше, ті втрати або здобутки, яких державна влада може зазнати або отримати внаслідок існування певної суспільно-значимої проблемної ситуації та дій її учасників. Тут для державної влади немає інших цінностей, крім неї самої, хіба що у співставленні з цінностями суспільства, та лише в тому контексті, щоб нехтування ними не спричинило нової загрози самій державній владі.

Ці питання можна вважати «закритим» сектором політичного аналізу в державному управлінні. Давши на них відповідь, аналітик повертається до звичайного прикладного політичного аналізу, відповідно до міркувань якого прийняття компетентних політичних рішень суб'єктами державного управління неможливе без двох істотних компонент – аналізу політичної ситуації та висловлення припущень з приводу її розвитку.

Політичний аналіз займається не тільки задоволенням потреб суб'єкта державно-управлінського рішення в новій інформації, значимій для прийняття рішень, – у його завдання входить прогнозування розвитку самих подій, як з погляду можливого коригування вже прийнятих рішень (в цьому виявляється його спорідненість з аналізом державної політики), так і для передбачення нових проблемних ситуацій і завчасної підготовки до їхнього вирішення, що включає розробку декількох стратегій поведінки на прогностичний період.

Таким чином, політичний аналіз у державному управлінні містить у собі три основних компоненти: аналіз сформованої політичної ситуації та проблем (загроз), які вона викликає, прогностичний аналіз щодо її розвитку і поради щодо прийняття компетентних політичних рішень. Також це сукупність різних методик, за допомогою яких можливе дослідження конкретних політичних подій і по-

літичної ситуації в цілому, висловлення припущень щодо їх можливого розвитку та прийняття суб'єктами державної влади компетентних політичних рішень.

У сучасній науковій літературі ми зустрічаємо лише «сором'язливі» натяки на те, що «результат політичного аналізу повинен суттєво зацікавити суб'єктів державної влади». Натомість, у працях історичних попередників [16; 17], ми знаходимо більш чітке визначення предмету їхнього політичного аналізу. В даному випадку йдеться про стан державної влади, незалежно від того чи ототожнюється державна влада з її носієм, чи розглядається знеособлено.

Таким чином, основним питанням політичного аналізу стає питання «про владу». На відміну від аналізу державної політики, основним питанням якого є зміст дій держави, спрямованих на вирішення тієї чи іншої суспільно значущої проблеми.

Якщо в державному управлінні приймається вихідний постулат, що єдиною проблемою для політичного аналізу може бути тільки проблема державної влади, то концептуальною основою для такого аналізу має стати низка тверджень, на базі яких ґрунтуватиметься подальша методика аналізу.

Відомо, що в суспільних науках, на відміну від природничих наук, навіть тривале та ґрунтовне дослідження не дозволяє виявити стійкого наукового закону, який би діяв обов'язково й незворотно, як, наприклад закон Ломоносова-Лавуазьє. Зокрема й у державному управлінні ми маємо можливість виявляти й формулювати лише стійкі закономірності. Однією з таких закономірностей є **закон пропорції владних відносин**, який стверджує, що в системі суспільних відносин державно організованого соціуму питома вага владних відносин не змінюється. Щоправда, тут застосовується певна ідеальна умова – мається на увазі відсутність зв'язків з іншими державно організованими суспільствами. Інакше для визначення пропорції треба брати до уваги вплив інших держав або спроможність до впливу на них.

У даному випадку йдеться про те, що в суспільстві здійснюється певна сукупність суспільних відносин – найрізноманітніших – від родинно-шлюбних до державно-владних. Ця сукупність може змінюватися пропорційно до зміни кількості суб'єктів відносин. Але в загальній сукупності суспільних відносин якусь частку займають найрізноманітніші владні відносини (приватні, публічно-приватні, державно-владні), ця частка змінюється також пропорційно до змін усієї сукупності. Якщо з'являється новий суб'єкт суспільних відносин, наприклад – нове підприємство – зростає сукупність відносин виробництва і ринку, але і виникає певна частка владних відносин (підпорядкування всередині підприємства, вплив держави на підприємство тощо).

Наступна закономірність, яка частково витікає з першої, але не зводиться до неї, – **закон збереження влади**, який стверджує, що в державно організованому соціумі при зміні питомої ваги

державної влади відповідним чином змінюється питома вага інших видів публічної влади. Або, перефразуючи вже згаданий закон Ломоносова-Лавуазьє: «Якщо влада від держави убуде, то іншим суспільним суб'єктам присукупиться».

Дія цього закону означає, що якщо держава втратить якусь частку своєї влади (діє все та ж умова – цей закон розглядає окрему державу поза її контактами з іншими державами), то ця влада не зникне, а перейде до інших суб'єктів владних відносин. Вона, таким чином, перетвориться з державної влади в інший вид публічної влади.

З цього закону випливає ще один висновок – перерозподіл владних повноважень у державі в цілому не вплине на обсяг її владних повноважень у суспільстві.

Висновок, який випливає з дії обох законів суспільної влади, ми формулюємо у вигляді **аксіом** – вихідного твердження, яке не вимагає додаткового доведення й не підлягає сумніву: в сучасному державно організованому суспільстві державна влада існує об'єктивно, тобто – незалежно від свого носія.

Прийняття цієї аксіомы означає, що сучасне демократичне громадянське суспільство жодним чином не отожднює державну владу з конкретною особою, групою осіб, партією чи іншою організацією. Хоча історія знає подібні випадки від давніх давен і до недавніх часів. Умови, за яких монарх міг стверджувати: «Держава – це Я», здається, вже незворотно минули. Щоправда, оскільки, як зазначалося вище, в історії подібне отожднювання неодноразово мало місце, то й ми (виключно з метою теоретичного аналізу) робимо припущення, що за певних обставин допускається отожднювання державної влади з її суб'єктом (носієм) – юридичними особами, фізичними особами чи їх групами, або правлячою елітою в цілому. У будь-якому випадку, саму державу ми вважаємо матеріальним уособленням державної влади.

Доведення наступної низки припущень (теорем) здійснюється на базі сформульованих вище законів та аксіомы [22]:

Теорема 1: Державній владі, як усякому явищу буття живої матерії, притаманні функції живого організму: збереження та примноження.

Формулювання цієї теореми пов'язане з популярною на початку і в середині минулого століття теорією біхевіоризму. Біхевіористи стверджують, що всякому живому організму притаманні два вищезгадані основні інстинкти, які діють незалежно від свідомості. Ми припускаємо, що оскільки держава складається з реальних живих людей і є матеріальним уособленням державної влади, то й самій державній владі (знеособлено) також притаманне прагнення до збереження та примноження.

Теорема 2: Справжніми проблемами для державної влади виступають явища суспільного буття (суспільно значимі події), які являють собою загрозу збереженню державної влади або можуть впливати на процеси її примноження.

Це твердження випливає з першого і означає, що жодна з суспільних проблем не усвідомлюється державною владою як така, доти доки вона не містить у собі загрозу існуванню та функціонуванню самої державної влади. Прийняття цієї теореми в якості однієї з концептуальних засад політичного аналізу в державному управлінні передбачає певний зміст проблеми для політичного аналізу. Ця проблема – завжди загроза державній владі, або інколи – можливість її примноження.

Теорема 3: Державна влада схильна до політичного ризику – за певних обставин вона може жертвувати примноженням заради власного збереження, або навпаки – ризикувати збереженням заради власного примноження.

Під ризиком ми зазвичай розуміємо прийняття рішення в умовах невизначеності [14]. Схильність до ризику також інстинктивно притаманна високоорганізованим живим організмам, зокрема людям. Саме схильність до ризику дозволяє розвиватися людській цивілізації, робити нові відкриття, створювати інші всякого роду новації. Схильність до ризику, у свою чергу, дозволяє державі розвиватися і в більшості випадків адекватно відповідати на вимоги суспільства, що розвивається з цієї ж причини. Ми зазначаємо, що можуть настати обставини, коли держава, попри прагнення примножуватися в суспільстві, може добровільно віддати частку своєї влади іншим суб'єктам суспільних відносин, щоб іншу (зазвичай більшу) частку зберегти, а при певних обставинах – примножити.

Так відбувається, наприклад, коли унітарна держава частину своїх владних повноважень «делегує» органам місцевого самоврядування, не очікуючи, доки вони самі «відберуть» ці повноваження в держави, чи то шляхом референдуму, чи федералізації, чи навіть революції. Крім того, політична історія знає чимало випадків, коли держава навпаки різними засобами (не завжди демократичними) прагне збільшити частку своєї влади в суспільстві. У кожному з таких випадків держава ризикувала навіть своїм існуванням, наражаючись на опір тих суб'єктів, у яких вона прагнула цю владу або свободу відібрати. У зв'язку з останнім твердженням ми формулюємо наступну теорему.

Теорема 4: Власні громадяни являють для держави більшу загрозу, ніж зовнішні вороги.

Якщо припустити, що в сучасному цивілізаційному просторі вироблено чимало важелів протидії агресії однієї держави стосовно іншої, то основний потенціал поширення владних повноважень держави припадатиме на внутрішню сферу – суспільство власної країни. Навіть і за давніх часів в історії ми спостерігаємо в країнах різноманітні внутрішні заворушення частіше, ніж війни між державами. Незадоволення державою і нині є одним з найхарактерніших почуттів громадянина. Навіть у дуже благополучних за сучасними стандартами країнах ми спостерігаємо чималу кількість незадоволених державою громадян. Причому

це незадоволення може виникати в різних верствах суспільства, в залежності від того, інтереси якої верстви зачіпає той чи інший аспект державної політики. Це відчуття є цілком природним для людини. Людина ніколи не буде відчувати задоволення від владного пригноблення, навіть якщо це пригноблення здійснюється в цивілізований, демократичний та гуманний спосіб. Парадоксальним у цьому випадку виступає відчуття патріота – громадянина, який щиро любить свою країну та шанує державу, громадянина, вдячного державі за свій соціальний статус. Він, однак, буде прагнути до більшої міри свободи та вищого соціального статусу за рахунок держави. У такому випадку громадянин спрямовує своє незадоволення не на державу як таку, а на конкретних суб'єктів державної влади – політиків або чиновників.

У сучасному суспільстві держава не може протиставити власним громадянам одну лише фізичну силу, власне фізична сила держави складається з тих же громадян. Покладатися на саму тільки силу не могли навіть стародавні деспотичні держави. Державна влада в суспільстві має легітимізуватися чимось іншим, не менш значущим, ніж сила. Значно більшою опорою для держави виступають право та соціальна парадигма.

Право та соціальна парадигма детермінують одне одного й спільно впливають на суспільну свідомість, забезпечуючи владний статус держави. Однак саме ці форми суспільних відносин насамперед зобов'язують державу. Згідно цього ми формуємо наступну теорему.

Теорема 5: Обмеженнями державної влади в демократичному суспільстві виступають право та соціальна парадигма.

Твердження, яке на перший погляд не потребує доведення. Але формулювання цієї теореми дає підстави зробити припущення, що найбільша спонсера для державної влади полягає в тому, щоб переступити обмеження. Тому й одна з ролей аналітика полягає в тому, щоб оцінити управлінську діяльність держави в контексті політичної ситуації, яка вимагає, сприяє, припускає або заперечує дотримання державною владою всіх приписів права та соціальної парадигми.

У випадку з правом держава спроможна вносити потрібні корективи як у зміст державної політики та держано-управлінської діяльності (з метою приведення їх до вимог права), так і в правову систему (з метою приведення її до спільного знаменника з перспективною державною політикою) – відповідні повноваження, як правило, держава має.

Що ж стосується соціальної парадигми, то ця система перебуває досить далеко за межами впливу держави. Тому судження аналітика не повинні сягати за межі установок соціальної парадигми, а в разі виникнення обґрунтованої потреби її переступити – потрібно чітко оцінити можливі наслідки таких дій суб'єкта влади й дати поради щодо усунення негативних наслідків. Оскільки всі політичні процеси мають етичний аспект, вони

прямо чи опосередковано торкаються цінностей соціальної парадигми. У деяких сферах політики етичний аспект виявляється приглушеним, а в інших – яскраво вираженим. У сучасній політиці засоби не можна відділити від цілей, і кожна політична дія має наслідки, які можна оцінити на підставі етичних міркувань.

Оцінні судження базуються на т. зв. нормативному розрахунку. В сучасній політичній аргументації розрізняють дві головні моделі нормативного розрахунку – моральний абсолютизм і консеквенціалізм.

Моральний абсолютизм приймає цінності й дотримується їх незалежно від наслідків. Консеквенціальний етичний розрахунок не визнає абсолютних моральних принципів, оцінює наслідки застосування морального принципу на практиці та відповідно судить про них. Політичні аргументи, що спрямовані на досягнення згоди чи узгодження широкого діапазону уподобань, зазвичай побудовані на консеквенціальному нормативному розрахунку. Проте й абсолютистські тенденції посідають певне місце в політичних дебатах.

Наприклад, як бути з реальним застосуванням у практиці державно-управлінської діяльності абсолютного, з погляду сучасного права й моралі, твердження про те, що держава завжди має бути відкритою й правдивою перед суспільством і громадянами? Звичайно, чесність є кращою рисою державної політики, однак якщо відкрита публікація тієї чи іншої інформації може реально зашкодити державі та суспільству в цілому, право та соціальна парадигма припускають застосування консеквенціального підходу.

Теорема 6: Існує обмежене коло подій, сутність яких у якості проблеми для державної влади не вимагає доведення, а саме: революція, державний заколот, зовнішня агресія, широкомасштабна природна чи техногенна катастрофа, пряма загроза фізичного знищення суб'єкта влади.

Вище вже зазначалося, що основними проблемами для політичного аналізу в державному управлінні виступають загрози існуванню та функціонуванню державної влади. Попередні твердження також показали, що такі загрози існували й будуть існувати завжди. Але масштаби та ступінь актуальності цих загроз можуть бути різними. У якості найбільших і незаперечних загроз пропонується прийняти обмежене коло подій, сам зміст яких є таким, що їх загроза державній владі не потребує додаткового доведення.

Якщо в інформаційному повідомленні політичного аналітика йдеться про те, що в країні відбувається революція (а революція, за визначенням, – це зміна суспільно-політичного та державного ладу), то доведення вимагає не факт загрози державній владі, а факт наявності революційних подій. Це стосується й інших випадків – державного заколоту та зовнішньої агресії. Зрештою, сам перебіг цих подій доводить факт їх існування. Так само у випадку з широкомасштабною катастрофою, під якою розуміємо подію, що прямо загро-

жує фізичному існуванню суспільства, а відповідно – держави.

Останнє твердження, щодо прямої загрози фізичного знищення суб'єкта влади, впливає з припущення, що за певних обставин суб'єкт влади може ототожнюватися з самою державною владою. Зрозуміло, що зі знищенням суб'єкта на зміну йому рано чи пізно прийде інший і перебере на себе відповідні владні повноваження. Але наголос на актуальності останньої події робиться саме тому, що людській природі найбільшою мірою притаманний інстинкт самозбереження. Звертаючись саме до цього інстинкту, аналітик може бути максимально переконливим.

У загальному вигляді доцільно прийняти останню теорему в якості однієї з концептуальних засад політичного аналізу в державному управлінні ще й з міркувань технології аналізу та постановки проблеми. Якщо аналітику вдається підвести проблему, на яку він пропонує суб'єктові влади звернути увагу, до ознак подій, зазначених у переліку незаперечних загроз – доведення актуальності цієї проблеми можна вважати остаточно завершеним і максимально переконливим. Втім, варто звернути увагу, що вищезазначені проблеми, крім останньої, реально фігурують лише на вищому рівні державної влади, а політичний аналіз доцільно здійснювати на всіх її рівнях.

З приводу викладеного вище варто також взяти до уваги, що політичний аналіз для потреб державного управління в усі часи був і лишається нині специфічною галуззю професійної діяльності аналітика, спрямованою на сприяння державі у збереженні та примноженні її влади. Тому, важливою складовою професійної діяльності аналітика є, крім досконалого володіння аналітичними технологіями та чималим багажем соціальних знань, його висока моральність, порядність і громадянська свідомість. У «нечистих» руках політична аналітика може легко перетворитися на потужне знаряддя деспотії.

Характерною особливістю будь-якої нової теорії є наявність в ній парадоксів. Парадокс (від грец. *παράδοξος* – незвичайний, неймовірний, дивний від грец. *παρα* – поруч, біля, порівняно з [чимось]. і грец. *δόξα* – думка, погляд, пов'язаного з грец. *δόγμα* – положення, догма; грец. *δοκέω* – вважаю, думаю) – порізно істинне твердження чи група тверджень, яке призводить до суперечності або несподіване явище, яке не відповідає звичайним науковим уявленням [19]. Таких парадоксів досі не позбавлена і політична аналітика в державному управлінні.

Перший парадокс є співзвучним до сумно відомого Закону Олуда і Кана: «Ефективність наради зворотно пропорційна числу учасників і витраченому на неї часу» [11]. Для політичного аналізу він виглядає наступним чином: «Ефективність процесів прийняття та реалізації політичного рішення зворотно пропорційна кількості учасників процесу». На практиці це означає, що чим більше суб'єктів бере участь в процесах прийняття та

реалізації політичного рішення, тим менш ефективними стають ці процеси внаслідок не лише залучення більшого обсягу ресурсів, що належать цим учасникам (в т. ч. часу), але й через перманентну наявність елементу неузгодженості їх дій та розбіжностей у розумінні процесів, їх результатів і наслідків. В ідеалі – політична рішення повинен приймати оди суб'єкт державної влади – він же його і виконувати. Але в розгалуженому, тим більше демократичному, суспільстві це неможливо. Негативна дія першого парадоксу зменшується за рахунок застосування механізмів забезпечення ефективної взаємодії учасників політичного та державно-управлінського процесу й шляхом застосування деяких добре відомих політичних технологій. Зокрема, розбіжність поглядів й інтересів учасників політичного процесу спонукає їх до пошуку консенсусу, що призводить виникнення наступного парадоксу.

Другий парадокс також має певний аналог в суспільній теорії – Постулат Гаррісона [11]: «На кожен дію є рівна їй протидіюча критика» – а також Закон Ньютона в механіці: «Протидія дорівнює дії». Він полягає в тому, що політичний консенсус в демократичному суспільстві неможливий, адже завжди знайдуться суб'єкти політичного процесу які не задоволені прийнятим політичним рішенням. Тому політичне рішення ніколи не буває консенсуальним, навіть коли його підтримала переважна більшість. Приймаючи політичне рішення, на перший погляд консенсуально, однак, кожна із сторін іде на певний компроміс з іншими. Кращими засобами подолання негативної дії цього парадоксу в політичному процесі вважають застосування технологій політичної пропаганди й агітації, переконання, подолання політичного конфлікту, зрештою – пошуку політичного компромісу. Однак, тут ми стикаємося з дією наступного парадоксу.

Третій парадокс стверджує, що політичний компроміс в демократичному суспільстві – не кращий, але єдиний спосіб прийняття політичного рішення. Компроміс – не кращий спосіб прийняття рішення тому, що для його досягнення кожна із зацікавлених сторін має поступитися певною часткою своїх інтересів на користь іншої або третьої сторони. В цьому процесі, як правило, втрачаються деякі критеріальні елементи результативності, ефективності, економічності, дієвості тощо державної політики.

З погляду ефективності державного управління, радикальним засобом усунення кожного з трьох наведених вище парадоксів могла б стати відсутність в державно-політичному процесі альтернативи жодному проекту політичного рішення.

Але тут ми стикаємося з **четвертим парадоксом**, який категорично стверджує, що: «Відсутність альтернативи – заперечує демократію а відсутність опозиції – шкодить політичному процесу». Якщо перша частина твердження з погляду теорії і практики сучасної демократії є незаперечною, то саме друга з погляду державного управ-

ління виглядає парадоксально. Дійсно, ефективність політичного процесу наближалася б до максимуму в разі відсутності опозиції, яка, як правило «заважає» владній політичній силі приймати адекватні її баченню політичної ситуації рішення. Але за відсутності конструктивної, або хоч будь якої, публічної критики, владна політична сила дуже швидко перестає саме адекватно реагувати на політичну ситуацію. Руйнівну дію відсутності політичної опозиції в історії наочно продемонстрували численні приклади падіння авторитарних і тоталітарних режимів. Тому, як би не прагнула владна політична сила уникнути опору політичної опозиції – вона сама виявляється зацікавленою в його наявності. Тим більше, що політична практика взаємодії в системі «влада – опозиція» в сучасному досвіді вже накопичила чималий обсяг технологій легітимізації політичних рішень.

Викладене дозволяє запропонувати наступні **висновки**:

1. Сучасна вітчизняна державно-управлінська наука, спираючись на досвід історичних попередників цілком спроможна культивувати власні, оригінальні парадигми теорії і практики політичної аналітики.

2. Існує розбіжність у тлумаченні та застосування дефініції «політичний аналіз» в сучасній політології й теорії державного управління. Під політичним аналізом в державному управлінні ми пропонуємо розуміти три основних компоненти: аналіз сформованої політичної ситуації та проблем (загроз), які вона викликає, прогностичний аналіз щодо її розвитку і поради щодо прийняття компетентних політичних рішень. Також політичний аналіз – це сукупність різних методик, за допомогою яких можливе дослідження конкретних політичних подій і політичної ситуації в цілому, висловлення припущень щодо їх можливого розвитку та прийняття суб'єктами державної влади компетентних політичних рішень.

3. Подібно до кожної наукової парадигми – теорія політичного аналізу в державному управлінні ґрунтується на низці закономірностей і може містити в собі досі не розв'язані парадокси.

4. Автор не вважає наведений у статті виклад концептуальних засад теорії політичної аналітики в державному управлінні завершеним – цей предмет відкрито для наукової полеміки: конструктивної критики і ефективного діалогу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Dunn, William, Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed., Englewood Cliffs, – N-Y. : Prentice Hall, 1994. – 380 p.
2. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / Пол Браун / Пер. з англ. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
3. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Г. Вайс / Пер. з англ. р.Ткачука; Наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 671 с.
4. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
5. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг / Пер. з англ. В. Шульги. – К. : ВСЕУВІТО, 2003. – 350 с.
6. Аналіз політики: Концепції і практика / Веймер, Девід Л., Вайнінг, Ейден р. / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; Наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 654 с.
7. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 238 С.
8. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / В. П. Горбатенко / Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Генеза, 2006. – 395 с.
9. Дегтярев А. А. Политический анализ как прикладная дисциплина / А. А. Дегтярев. – М. : МГИМО МИД РФ, 2004. – 320 с.
10. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт. За заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
11. Законы Мерфи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://murphy-law.net.ru/meeting.html>.
12. Истон Дэвид. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Філософія політики: Хрестоматія: у 4 т. / Авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. – К. : Знання України, 2003. – Т. 3. – С. 217–233.
13. Кальниш Ю. Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: Моногр. / Ю. Г. Кальниш. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
14. Качинський А. Б., Кальниш Ю. Г. Сучасні політико-управлінські концепти стратегічного розвитку // Актуальні проблеми внутрішньої політики: Наук. журн.: Додаток до Вісн. НАДУ / Ред. кол. під кер. О.О.Рафальського, – К. : Вид-во НАДУ. 2004. – Вип. 2. – С. 59–66.
15. Коваленко А. О. Політичний аналіз і прогнозування / А. О. Коваленко. – К. : Наук. світ, 2002. – 201 с.
16. Константин Багрянородный. Об управлении империей / Багрянородный Константин. – М. : Наука, 1991. – 496 с.
17. Макіавеллі Ніколо. Державець / Н. Макіавеллі // Філософія політики: Хрестоматія: у 4 т. / Авт. упоряд. В. П. Андрущенко та інш. – К. : Знання України, 2003. – Т. 1. – С. 259–265.
18. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал / Пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
19. Парадокс [Електронний ресурс]. // Вікіпедія. – Режим доступу – <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
20. Пойченко А. М. Політичний процес в сучасній Україні: Навч. посіб. / А. М. Пойченко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 56 с.
21. Політична аналітика та прогнозування: Навч. посіб. / Ребкало В. А., Валевський О. Л., Кальниш Ю. Г., – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 60 с.
22. Ребкало В. А. Практикум з політичної аналітики в державному управлінні : Навч.-метод. посіб. / Ребкало В. А., Кальниш Ю. Г., – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 56 с.
23. Симонов К. В. Политический анализ: Уч. поС. / К. В. Симонов. – М. : Логос, 2002. – 280 с.
24. Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учеб. / А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 559 с.
25. Телешун С. О. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації: Курс лекцій / Телешун С. О., Баронін А. С., – К. : Видавець Паливода А.В., 2001. – 112 с.

26. Теорія і практика політичного аналізу: Навч. посіб. / За заг. ред. Валевського О. Л., Ребкала В. А. – К. : Міленіум, 2003. – 226 с.
27. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Вид-во «Основи», 2002. – 750 с.
28. Туронок С. Г. Политический анализ: курс лекций / С. Г. Туронок. – М. : Университетский гуманитарный лицей, 2003. – 256 С.
29. Хрусталеv М. А. Теория политики и политический анализ: Учебное пособие / М. А. Хрусталеv. – М. : МГИМО, 1991. – 340 с.

Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;
Лопушинський І. П. – д.держ.упр.

© Кальниш Ю. Г., 2011

Стаття надійшла до редколегії 08.04.2011 р.

ЗБЕРЕЖЕННЯ І РОЗКВІТ МОВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Відповідно до законодавства України в офіційному спілкуванні поряд з державною (українською) мовою можуть застосовуватися мови національних меншин у тих місцевостях, у яких кількість носіїв таких мов становить більшість населення. Водночас забезпечення розвитку мов національних меншин не повинно перешкоджати розвитку державної мови, її запровадженню в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

Ключові слова: державна (українська) мова, мови національних меншин, євроінтеграційна політика України.

В соответствии с законодательством Украины в официальном общении рядом с государственным (украинским) языком могут применяться языки национальных меньшинств в тех местностях, в которых количество носителей таких языков составляет большинство населения. В то же время обеспечение развития языков национальных меньшинств не должно препятствовать развитию государственного языка, его внедрению во всех сферах общественной жизни на всей территории Украины.

Ключевые слова: государственный (украинский) язык, языки национальных меньшинств, евроинтеграционная политика Украины.

In accordance with the legislation of Ukraine in official intercourse next to an official (Ukrainian) language the languages of national minorities in those localities, in which the amount of transmitters of such languages makes majority of population, can be used. At the same time providing of development of languages of national minorities must not hinder development of official language, its introduction in all of spheres of public life on all of territory of Ukraine.

Key words: official (Ukrainian) language, languages of national minorities, eurointegration policy of Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Становлення в Україні інститутів громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави передбачає правове забезпечення діяльності та створення необхідних передумов всебічного розвитку національних меншин як складових української поліетнічної нації. Міжетнічні відносини є однією з найбільш складних проблем, що зачіпає як організацію державного і суспільного життя в середині кожної багатонаціональної країни, так і міждержавні та міжнародні відносини, оскільки мирне співіснування різних національних, етнічних, мовних або релігійних меншин є позитивним чинником, джерелом соціального та культурного збагачення. Для України забезпечення прав національних меншин є актуальною проблемою не тільки науково-теоретичного, але насамперед і прикладного порядку. Вступ до Ради Європи, декларування українською владою євроін-

теграційних перспектив нашої держави не тільки додає Україні нових прав, але й покладає на неї всю повноту відповідальності за дотримання безпеки і стабільності в Україні, зобов'язує виконувати взяті на себе міжнародні зобов'язання. Виходячи з такої постановки питання, особливої актуальності в умовах сьогодення України набуває проблема мовної толерантності, тобто вміння з повагою ставитися до інших мов та їхніх носіїв, не припускаючи неповаги, тиску чи переслідувань за мовною ознакою й розуміючи, що мовне оздоровлення нашого суспільства має здійснюватися не шляхом заборони й неповаги до чужих мов, а насамперед шляхом повноцінного утвердження своєї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми національних меншин, у тому числі й використання й розвитку їхніх мов останнім часом у своїх наукових розвідках розглядали такі вчені,

як І. М. Варзар, О. В. Картунов, І. О. Кресіна, І. Ф. Курас, Ю. О. Куц, І. П. Лопушинський, О. М. Майборода, О. А. Малиновська, О. М. Мироненко, П. І. Надолішній, В. Ф. Панібудьласка, М. І. Пірен, А. А. Попок, В. А. Ребкало, Ю. І. Римаренко, С. Ю. Римаренко, А. Г. Слюсаренко, В. Ф. Солдатенко, М. В. Томенко, В. П. Трошинський, В. А. Чехович, Л. Є. Шкляр, М. О. Шульга, О. В. Шуба та інші.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим у публікаціях названих та інших дослідників останнім часом по суті не зверталось уваги на питання збереження національних особливостей національних меншин при їхній повноцінній інтеграції до єдиного українського культурно-інформаційного простору.

Формування цілей статті. Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення питання щодо взаємоузгодження означених вище двох складових модернізації української політичної нації, що формується на основі домінуючого українського етносу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Мови національних меншин – це мови окремих груп населення в певній державі, що чисельно, ментально, культурно та мовно відмінні від корінної (титольної) нації, мають власне минуле та прагнення до самобутнього існування як національної спільноти.

Як зазначає Г. Лозко, учені виділяють 5 типів етнічних меншин: 1) Національні меншини – ті меншини, що мають свої національні держави за межами країни проживання даної національної меншини (напр.: німці, болгари, греки, росіяни та ін. в Україні); 2) Регіональні меншини – ті меншини, які здавна проживають на теренах іншої національної держави, але ніколи не мали своєї власної держави (напр., гагаузи, які живуть в Україні); 3) Мігрантські меншини – переважно тимчасово проживають на теренах тієї чи іншої держави (наприклад, заробітчани тощо); 4) Колонізовані меншини – нащадки давнього поселення завойованих і заселених колоністами територій (напр., американські аборигени, витіснені колонізаторами з власних земель, які нині перетворилися на меншини на своїй власній землі); 5) «Нові національні меншини» – результат утворення нових держав переважно «третього світу», кордони якого колонізатори поділили без урахування етнічної специфіки [7].

В умовах сьогодення мови національних меншин в Україні – це мови неукраїнців, які проживають в Україні. На думку окремих учених, мови національних меншин в Україні – це мови, поширені серед населення України, крім державної мови (української) та мови корінних народів (кримськотатарська, кримчацька, караїмська). Інші дослідники відносять до корінних народів українців і кримських татар, а носіїв усіх інших мов долучають до національних меншин.

Стаття 3 Закону України «Про національні меншини в Україні» до цієї категорії українських

громадян відносить громадян, «які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою», однак переліку цих меншин не наводить.

У цьому зв'язку потребує виокремлення з поняття «національні меншини» корінних народів (крім українців), представників регіональних меншин і власне національні меншини. До корінних народів слід було б віднести українців, кримських татар, караїмів і кримчаків, до регіональних меншин – меншинні народи, що споконвіку, історично проживають на території України, але не мають власних державних утворень (гагаузи, роми (цигани); національні ж меншини – це народи, що з'явилися в Українській державі у видимій історичній ретроспективі [8].

Таке розмежування сприяло б правильній побудові мовної політики в державі, оскільки корінні, меншинні народи та регіональні меншини мають можливість задовольнити свої мовні потреби лише на території України, національні ж меншини – мають свої національні держави, де їхня мова потужно розвивається.

В Україні за даними перепису 2001 року проживає понад 130 національних меншин – носіїв 79 мов. Залежно від часу поселення на території України носіїв мов національних меншин поділяють на три групи: 1) ті, які здавна, щонайменше з XIX століття живуть в Україні; 2) ті, що з'явилися в Україні між Першою і Другою світовими війнами; 3) ті, які почали селитися в Україні після Другої світової війни [12].

Представники першої групи живуть великими скупченнями в певних місцевостях і поширеність їхньої мови локалізована, другої та третьої – розпорошені (переважно в містах), тому точно визначити територію їх поширення неможливо.

До першої групи належать носії російської (переважно Схід і Південь України), білоруської (Полісся), польської (Житомирщина, Вінниччина, Галичина, частково Буковина), чеської (Волинь), словацької (Закарпаття), болгарської (Одеська, Запорізька область), їдишу (переважно великі міста Правобережжя і Заходу України – Київ, Одеса, Чернівці), німецької (Захід Закарпаття), румунської (Буковина, Схід Закарпаття, Одеська, Кіровоградська область), албанської (Одеська, Запорізька область), грецької (Донецька область), ромської (Закарпаття, Крим, Одеська область), вірменської (міста Сходу України), новоасирійської (Донецька область, частково міста Наддніпрянщини), татарської (Схід України, переважно Донбас), гагаузької (Одеська область), чуваської (АРК), естонської (АРК), угорської (Закарпаття).

Друга група охоплює носіїв литовської, латиської, частково іспанської (за винятком кубинців, що оселилися в Україні після Другої світової війни), таджицької, осетинської, узбецької, казахської, азербайджанської, киргизької, туркменської, башкирської, комі, марійської, мордовської-ерзя, мордовської-мокша, удмуртської, грузинської, аварської, даргинської, лезгинської, чеченської мов.

До третьої групи належать ті, що розмовляють арабською, корейською, в'єтнамською мовами.

За даними перепису населення України 2001 року в нашій державі проживає 77,8 відсотка українців від загальної кількості населення, 17,3 відсотка – росіян і 4,9 відсотка – представників інших національних меншин. Українську мову за рідну визнають 67,5 відсотка громадян України, російську – 29,6, інші мови – 2,9. Серед національних меншин України рідною мовою вважали мову своєї національності: росіяни – 95,9 %, білоруси – 19,8 %, молдовани – 70 %, кримські татари – 92,0 %, болгары – 64,2 %, угорці – 95,4 %, румуни – 91,7 %, поляки – 12,9 %, євреї – 3,1 %.

До найпоширеніших мов національних меншин (кількість носіїв не менше 1 000 осіб) належать 44 мови, а саме: російська, білоруська, польська, чеська, словацька, болгарська, литовська, латиська, румунська, молдовська, іспанська (мова іспанців і кубинців), німецька (мова німців та австрійців), їдиш, таджицька, осетинська, ромська, албанська, грецька (румейські говірки грецької мови), вірменська, новоасирійська (арамейська), арабська, узбецька, казахська, азербайджанська, киргизька, туркменська, татарська (казанська), гагаузька, башкирська, чуваська, естонська, мордовська-ерзя, мордовська-мокша, марійська, комі, удмуртська, угорська, грузинська, аварська, даргинська, лезгинська, чеченська, корейська, в'єтнамська.

Стаття 3 Декларації прав національностей України (1991) закріплює положення про те, що «Українська держава гарантує всім народам і національним групам право вільного користування рідними мовами в усіх сферах суспільного життя, включаючи освіту, виробництво, одержання і розповсюдження інформації» [1]. Верховна Рада України тлумачить статтю 3 Закону «Про мови в Українській РСР» таким чином, що «в межах адміністративно-територіальних одиниць, де компактно проживає певна національність, може функціонувати її мова нарівні з державною мовою. Українська держава забезпечує право своїм громадянам вільного користування російською мовою. В регіонах, де проживає компактно кілька національних груп, нарівні з державною українською мовою може функціонувати мова, прийнята для всього населення даної місцевості» [3].

Стаття 10 Конституції України (1996), крім закріплення за українською мовою статусу єдиної державної, встановила, що в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин. Держава сприяє також вивченню мов міжнародного спілкування. Українська держава «сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України» (стаття 11 Конституції України) [5].

Відповідно до чинного Закону України «Про мови в Українській РСР» (1989) «Українська РСР визнає життєдайність та суспільну цінність усіх

національних мов і беззастережно гарантує своїм громадянам національно-культурні та мовні права, виходячи з того, що тільки вільний розвиток і рівноправність національних мов, висока мовна культура є основою духовного взаєморозуміння, культурного взаємозбагачення та зміцнення дружби народів» [3].

Частково мовне питання регулюється також Законом «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р. [4]. Держава взяла на себе обов'язок сприяти розвитку етнічної, мовної, культурної та релігійної самобутності всіх корінних народів та національних меншин України. Оголошуючи українську мову державною, законодавство України в той же час гарантує використання і розвиток мов усіх народів, що живуть в Україні. Громадянам гарантується право користуватися своєю національною або будь-якою іншою мовою. На всіх посадових осіб покладено обов'язок володіти українською і російською мовами, а в разі потреби – й іншою національною мовою в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків [4].

15 травня 2003 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію регіональних або міноритарних мов, що набула чинності в Україні з 1 січня 2006 року після надання нашою державою відповідних документів Раді Європи. Положення Хартії застосовуються до мов таких національних меншин України: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської.

Разом з тим в Україні впродовж усіх років її незалежності традиційно залишається нерозв'язаною проблема російської мови. За цей час до Верховної Ради України було внесено десятки законопроектів (як урядових, так і депутатських) щодо статусу мов (у тому числі й російської) у державі, проте наразі жоден з них розглянутим і ухваленим не був. Одні вважають російську мову мовою однієї з національних меншин, інші – чимось вищим за мови меншин, оскільки в статті 10 Конституції держави російська мова виокремлена з-поміж інших національних мов, треті – регіональною чи офіційною. Така невизначеність не сприяє стабілізації міжмовних відносин в Україні, спричиняє постійну міжнаціональну напругу, особливо під час чергових президентських, парламентських чи місцевих виборів.

Висновки з даного дослідження. Отже, мовні проблеми в Україні слід вирішувати з урахуванням статусу незалежності Української держави та інституційних прагнень до Європи. Саме ці два пріоритети мають диктувати умови проведення мовної політики, тобто орієнтувати на ці складові наше законодавство, організаційні заходи та управлінські рішення. Крім того, слід пам'ятати, що міжнаціональна ситуація в нашій державі, а також її мовна політика знаходяться під пильним контролем міжнародної громадськості. Це, без сумніву, суттєвий регулятивний чинник, що накла-

дає велику відповідальність на нашу державу і змушує коригувати її законодавство та політику в цілому з нормами міжнародного права. Вихід із цієї ситуації лежить у площині нагромадження демократичного потенціалу розвитку суспільства, зміцнення засад громадянських інститутів самоорганізації, що дасть усі необхідні і достатні підстави для функціонування і розвитку не тільки державної, але й інших мов народів, які належать до категорії національних меншин. На наше глибоке переконання, держава не має стояти осто-

ронь цих доленосних для нею процесів. Її креативна роль полягає в зміцненні статусу і створення умов для розвитку не тільки державної (української) мови, але й мов національних меншин.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження порушеної нами в статті проблеми стосуватимуться висвітлення стану мов національних меншин у період модернізації України, проголошеної 2010 року Президентом нашої держави, насамперед зміцнення статусу тих міноритарних мов, що знаходяться під загрозою зникнення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Декларація прав національностей від 1 листопада 1991 року.
2. Енциклопедія українознавства: В 11 т. – Т. 5. – Львів, 1996.
3. Закон України «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року.
4. Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 року № 2994-XII.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року.
6. Куц Ю. О. Етнополітичні державотворчі процеси в Україні: управлінський аспект: [Моногр.]. / Ю. О. Куц. – Х.: Вид-во ХарРІДУ УАДУ «Магістр», 2002.
7. Лозко Г. С. Етнологія України. Філософсько-теоретичний та етнорелігієзнавчий аспект / Г. С. Лозко. – 2-е вид., стереотипне. – К.: «АртЕк», 2004.
8. Лопушинський І. П. Формування та реалізація державної мовної політики в галузі освіти України: досвід, проблеми та перспективи / І. П. Лопушинський. – К.; Херсон: Олді-плюс, 2006.
9. Панчук М. Національні меншини в Україні у XX столітті: політико-правовий аспект / М. Панчук, В. Вайналович, О. Галенко та ін. / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України / І. Ф. Курас (голов. ред.). – К.: ІПіЕНД, 2000.
10. Ребкало В. А. Етнонаціональні процеси в сучасній Україні: досвід, проблеми, перспективи / В. А. Ребкало, М. І. Обушний, О. М. Майборода / Українська Академія державного управління при Президенті України. – К., 1996.
11. Табачник Д. В. Національні меншини: етнокультурний вимір / Д. В. Табачник, Г. Д. Попов, Т. І. Пилипенко. – К.: Етнос, 2007.
12. Українська мова: Енциклопедія. Видання третє, випр. і доп. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2007.

Рецензенти: Іванов М. С. – д.політ.н., професор;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Лопушинський І. П., 2011

Стаття надійшла до редколегії 06.04.2011 р.

СПІВВІДНОШЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Статья посвящена рассмотрению соотношения общественного порядка и общественной безопасности. Взаимосвязь данных категорий рассмотрена со стороны государственно-управленческой деятельности.

Ключевые слова: общественный порядок, общественная безопасность, соотношение, государственное управление.

Статтю присвячено розгляду співвідношення громадського порядку та громадської безпеки. Взаємозв'язок цих категорій розглянуто з боку державно-управлінської діяльності.

Ключові слова: громадський порядок, громадська безпека, співвідношення, державне управління.

The article is devoted to consideration of correlation of public peace and public safety. Intercommunication of these categories is considered from the side of state-administrative activity.

Key words: public peace, public safety, correlation, state administration.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Кожна держава світу намагається надійно забезпечити безпеку своїх громадян та держави в цілому. Механізмів, що втілюються у практику з метою досягнення вказаної мети, є багато, проте слід зазначити, що майже всі вони об'єднані навколо держави. Незважаючи на розвиток громадянського суспільства, процес демократизації, переважна більшість елементів загальної системи забезпечення національної безпеки належить все ж таки до державних.

Найбільш гостро питання розв'язання комплексу ряду теоретичних і практичних проблем у сфері національної безпеки взагалі, та у сфері громадського порядку та громадської безпеки, поставили з набуттям Україною незалежності та утвердженням її суверенітету. Одна з них – пошук та протидія реальним загрозам національній безпеці, що походять з боку порушень громадського порядку та громадської безпеки, а також визначення у цьому процесі ролі державних органів і, зокрема, органів внутрішніх справ та органів місцевого самоврядування.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні основних позицій співвідношення громадського порядку та громадської безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Серед вчених питання громадського порядку та громадської безпеки у своїх наукових пошуках розглядали А. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Є. О. Безсмертний, Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. І. Варенко, І. І. Веремеєнко, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, М. М. Дорогих, М. І. Єропкін, В. Ф. Захаров, Д. П. Калаянов, А. П. Ключніченко, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков, О. П. Коренєв, М. В. Корнієнко, Ю. Ф. Кравченко, В. А. Куліков, В. В. Лазарєв, Н. Р. Нижник, В. І. Олефір, В. М. Плїшкін, Л. Л. Попов, Ю. І. Римаренко, Л. М. Розін, Г. А. Туманов, О. В. Сербогін, О. М. Якуба та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Зазначимо, що в першу чергу, надійна громадська безпека необхідна для захисту життя, здоров'я, честі, гідності громадян, їх законних інтересів, забезпечення суспільного спокою, охорони майна, створення реальних умов для нормального функціонування держави та її органів, об'єднань громадян, трудових колективів. Підтримання громадської безпеки і громадського порядку особливо важливо при здійсненні значних суспільно-політичних заходів, а також при стихійному лихові, аваріях, пожежах та інших надзвичайних подіях, які різко знижують звичайні умови життя громадян, загрожують їх безпеці, майну, ускладнюють діяльність підприємств і установ.

У спеціальній літературі громадська безпека розглядається у широкому і вузькому розумінні.

Ряд авторів справедливо відмічають, що громадська безпека в широкому розумінні є складне структурне явище, що охоплює різнобічні суспільні відносини. В широкому і вузькому розумінні громадська безпека розглядалась в юридичній літературі і раніше, зокрема в роботах В. В. Серьогіна, А. П. Ключніченка, Л. Л. Попова та ін. Її основу становлять різні соціальні норми: правові, моральні, правила співжиття, звичаї. Громадська безпека є важливою основою існування суспільства і в той же час наслідком тих процесів, що відбуваються в суспільстві. Вивчення і розуміння діалектичного взаємозв'язку між факторами суспільного життя та ступенем їх впорядкованості – необхідна умова визначення такого феномена, як громадська безпека.

В сучасних умовах стали більш складними соціальні зв'язки, що обумовлює зростання вимог до зміцнення організованості, дисципліни, та громадської безпеки.

Підвищення уваги до забезпечення громадської безпеки викликається суттєвим зростанням політичної активності мас, їх участі в зборах, мітингах, пікетуваннях, демонстраціях та страйках. Відомо, що у відповідності до Конституції України з метою зміцнення конституційного ладу народу України гарантується можливість реально користуватися політичними свободами [1]. Їх реалізація (свобода слова, друку, зборів, мітингів, демонстрацій і т. п.) забезпечується наданням громадянам та їх організаціям приміщень, вулиць та майданів, широким поширенням інформації, можливістю використання преси, телебачення та радіо [2, с. 130-139; 3, с. 5]. Разом з тим, всі надані Конституцією України права повинні здійснюватися у межах закону, з дотриманням прав і свобод інших громадян. Однак конституційні права і свободи деякі об'єднання та окремі громадяни не завжди використовують в інтересах народу та зміцнення конституційного ладу з дотриманням законності та правопорядку. Інколи грубо порушується порядок організації та проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створюється атмосфера взаємної неповаги, дехто діє агресивно, чинить злісну непокору законним розпорядженням та вимогам працівників правоохоронних органів. Це призводить до застосування до порушників адміністративних засобів впливу з метою запобігання та попередження посягань на громадську безпеку.

Громадська безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства, як справедливо стверджують М. І. Панов та В. П. Тихий, має багатозначність, багатоаспектність, є гранично широка за обсягом та глибока за змістом категорія [4, с. 10-16]. Безпеку розглядають як стан, коли чому-небудь нічого не загрожує, безпечність, техніка безпеки – технічні умови й засоби, які усувають небезпеку, запобігають небезпеці [5, с. 137].

Дослідники суті та специфіки громадської безпеки в першу чергу акцентують увагу на соціальній значимості забезпечення нормальних умов життя, побуту та відпочинку людей, суспільного

спокою, ефективної трудової діяльності, охорони честі і гідності громадян. В. М. Черненко визначає громадську безпеку як «сукупність суспільних відносин, обумовлених наявністю джерел підвищеної небезпеки».

В широкому розумінні громадська безпека-це сукупність встановлених та гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод громадян, дотримання відповідних традицій та звичаїв, створення режиму суспільного спокою, ефективної трудової, громадської та державної діяльності, забезпечення нормальних умов життя і відпочинку людей, охорони їх честі та гідності.

Характеризуючи громадську безпеку в широкому розумінні як соціально-правову категорію, слід підкреслити, що вона охоплює такі види реально існуючих відносин: що виникають і складаються в процесі забезпечення суспільної злагоди, спрямовані на попередження і негайне припинення дій (діянь), які можуть призвести до порушення нормальних умов життя населення, стати перепорою корисній трудовій діяльності людей, їх колективів, державних органів, організованому проведенню масових заходів; що виникають і спрямовані проти громадського порядку і безпеки та викликають застосування заходів адміністративного припинення протиправної поведінки; у галузі фінансово-бюджетної дисципліни та торговельної діяльності; що посягають на встановлений порядок управління; що посягають на власність; у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури; у промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів; у сільському господарстві, ветеринарній санітарії; на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку; в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою; в галузі громадського харчування, сфері послуг і підприємницької діяльності; в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації.

Вірно стверджує О. М. Бандурка що «громадська безпека залежить від виконання спеціальних організаційних правил, встановлених державою з метою попередження тяжких наслідків, які можуть наступити в результаті дій стихійних сил природи або діяльності фізичних та юридичних осіб, пов'язаної з підвищеною небезпекою для життя та здоров'я людей» [6, с. 13-18].

Автор пропонує досить аргументовані висновки, а саме, що нормативна база, тобто чинне законодавство, хоч воно і недосконале, але достатнє для того, щоб, спираючись на нього, більш ефективно захищати громадську безпеку, громадський порядок.

Організація виконання нормативних актів не адекватна стану правопорядку, його порушенням. Незнання законів, пасивність, безвідповідальність негативно впливають на охорону громадського порядку. Суттєвого поліпшення потребує підготовка кадрів для охорони громадського порядку та громадської безпеки [7, с. 5].

Загроза громадській безпеці може наступити, наприклад, у результаті порушень правил пожежної безпеки, збереження або перевезення вогнепальної зброї чи боєприпасів, стрільби з вогнепальної зброї в населених пунктах тощо, в умовах паводку, снігових заметів, бурь та іншого стихійного лиха. Дотримання вимог громадської безпеки, як свідчить практика, часто запобігає дестабілізації громадського порядку, з яким тісно пов'язані трудова дисципліна, дотримання правил внутрішнього розпорядку та ін. І навпаки, забезпечення громадського порядку (під час проведення мітингів, демонстрацій, подібних львівському шоу і т. п.) має суттєве значення для громадської безпеки, охорони життя людей. Разом з тим, тісний взаємозв'язок громадської безпеки і громадського порядку не дає підстав для їх повного ототожнення.

Правоохоронні органи з метою забезпечення громадської безпеки мають підтримувати громадський порядок разом з адміністративно-правовою охороною власності, природи, благоустрою населених пунктів, встановленого порядку управління, в тісному зв'язку з громадськими об'єднаннями та структурами місцевого самоврядування. На це спрямований Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку» від 16.06.1999 р. [8].

Розгляд категорії «громадська безпека» в широкому і вузькому розумінні має важливе теоретичне і практичне значення. В широкому розумінні громадську безпеку, як раніше підкреслювалося, за своїм змістом складають різноманітні відносини в економічному, соціально-культурному і адміністративному, (управлінському), політичному житті. За такого підходу громадська безпека – це комплекс правових, в тому числі і правоохоронних заходів, що забезпечують нормальне функціонування держави, суспільства, обстановку спокою для кожного громадянина.

У вузькому розумінні громадська безпека розглядається як порядок вольових суспільних відносин, що виникають та стверджуються в процесі життєдіяльності громадян, їх спілкування в громадських місцях згідно з діючими приписами правових норм та правил і звичаїв цивілізованого суспільства. Тут доцільно говорити про громадську безпеку як комплекс правових та організаційних заходів, які б регулювали відносини, що торкаються громадської безпеки, та практичної діяльності державних органів, в тому числі правоохоронних, по їх забезпеченню.

В організації охорони громадської безпеки важлива взаємодія органів внутрішніх справ з органами служби безпеки, прикордонними військами, митними органами, адміністраціями підприємств і установ, громадськими формуваннями, що включає в себе взаємну інформацію, планування, координацію проведення спільних заходів.

Громадська безпека тісно пов'язана з громадським порядком. Говорячи про співвідношення

понять «громадська безпека» і громадський порядок», на нашу думку, треба виходити з того, що громадський порядок є складовою частиною категорії громадської безпеки, яка забезпечується на лише правовими нормами, а й іншими (наприклад, технічними, технологічними, етичними та ін).

Громадський порядок можна розглядати як обумовлену вимогами розвитку систему суспільних відносин, формування і розвиток яких сприяє підтримці суспільного і особистого спокою, узгодженості і ритмічності суспільного життя, забезпеченню у взаємному спілкуванні людей їх особистої та майнової недоторканності, честі і гідності, сприятливих умов для здійснення громадянами свобод, прав і обов'язків, для суспільно корисної діяльності і відпочинку.

Громадська безпека об'єднує ту групу суспільних відносин, яка пов'язана із запобіганням або усуненням загрози для життя і здоров'я людей та їх майна.

Взаємозв'язок між громадською безпекою і громадським порядком проявляється не лише в зв'язку з тим, що в діяльності деяких органів держави співпадають завдання по охороні громадської безпеки та громадського порядку. Наприклад, міліція, виконуючи правоохоронні функції, вирішує завдання по охороні як громадського порядку, так і громадської безпеки, забезпечує як підтримку громадського і особистого спокою людей, так і безпечні умови для їх життя, здоров'я та майна. Таким чином, забезпечення громадської безпеки є необхідною умовою підтримання громадського порядку, а зміцнення громадського порядку має важливе значення для забезпечення громадської безпеки. При організації руху транспорту, виконанні заходів з пожежної безпеки і т.п. органами внутрішніх справ існує глибокий внутрішній взаємозв'язок, в результаті якого забезпечення безпеки є однією з важливих і необхідних умов підтримки громадського порядку. Забезпечення ж дотримання визначених правил поведінки людей при організації і проведенні масових заходів (демонстрацій, пікетування, святкових гулянь, спортивних змагань і т. ін.) спрямоване не лише на підтримку громадського порядку, але й має за мету недопущення небезпеки для життя і здоров'я людей або їх майна.

Зміцнення громадської безпеки і громадського порядку сприяє успішному вирішенню завдань в сфері державної безпеки з точки зору забезпечення внутрішніх відносин як у звичайних умовах, так і при надзвичайних обставинах, що потребують особливо високої організованості, дисципліни. Дезорганізація громадської безпеки і громадського порядку у випадках, коли вона зачіпає громадський спокій значних груп людей, населення великих регіонів або держави в цілому, може створити загрозу безпеці держави, тобто національній безпеці. В цьому аспекті значний інтерес представляють ті суспільні відносини, які складають громадську безпеку, визначення суті цього питання. Підтримуємо Е. Лисицина, який вважає, що

всі дії державного керівництва щодо управління державою, впливаючи на стан захищеності життєво важливих інтересів громадянина, суспільства, країни як об'єктів національної безпеки, і створюють, зрештою, інтегровану сумарну картину цього стану. Державна політика національної безпеки включає в себе всі компоненти й аспекти внутрішньої та зовнішньої активності держави [9, с. 20-21].

Чинне українське адміністративно-правове законодавство регулює окремі сфери громадської безпеки (безпеку дорожнього руху, пожежну безпеку і т. ін.). Визначення об'єкту правового регулювання має важливе значення, тому що характер об'єкту регулювання відіграє вирішальну роль при визначенні галузевої належності відповідних правових норм, особливостей їх змісту та обумовленості.

Громадська безпека – пов'язується із об'єктами особливої уваги, використання яких регулюється не лише нормами адміністративного, а й цивільного права. Так, до об'єктів, що є джерелами підвищеної небезпеки, цивільне право відносить машини і механізми, що використовуються на промислових підприємствах, будовах в т. ч. транспортні засоби. До об'єктів підвищеної небезпеки слід також віднести: зброю, боєприпаси, сильнодіючі отруйні та радіоактивні речовини. Чинне законодавство регламентує особливий режим їх придбання, збереження і використання, пов'язаний з попереднім отриманням дозволу на це правомочних органів держави. Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 року врегулював низку питань щодо охорони об'єктів цієї категорії [10].

Складовою частиною суспільних відносин, що складають громадську безпеку, виступають ті, що виникають у надзвичайних умовах (під час стихійного лиха, при епідеміях, у зв'язку з пожежами). В таких випадках суспільні відносини регулюються правовими нормами з метою запобігання, попередження і ліквідації тяжких наслідків, зосередження зусиль різних органів для боротьби з цими явищами.

Деякі автори розглядають громадську безпеку як складову частину громадського порядку. Дійсно, не просто розмежувати ці поняття. Порушення громадської безпеки в громадських місцях часто зумовлюють порушення громадського порядку. Наприклад, при дорожньо-транспортній пригоді на автомагістралі чи вулиці населеного пункту, коли на певний час припиняється чи обмежується дорожній рух, порушується громадський порядок. Порушення правил громадської безпеки, наприклад, зберігання зброї без дозволу, створює загрозу громадському порядку.

Говорячи про сутність громадського порядку, треба підкреслити, що він представляє соціальну систему з усіма притаманними їй ознаками, включаючи сукупність елементів, що входять до її складу, їх внутрішній взаємозв'язок і взаємодію з іншими соціальними системами. Зв'язок громадської безпеки і громадського порядку обумовлює і

заходи їх охорони в єдиному комплексі. Можна погодитися з вченим також у тому, що ці явища мають право на самостійне існування і виступають об'єктами правового регулювання, що мають свої особливості.

Суб'єктами відносин, що становлять громадську безпеку, виступають насамперед:

- громадяни, зобов'язані виконувати покладені на них відповідні обов'язки;
- підприємства, установи і організації, які реалізують належні їм права і покладені обов'язки;
- органи держави (посадові особи), які здійснюють контроль і нагляд за дотриманням правил громадської безпеки, виявляють і припиняють правопорушення, притягують до відповідальності винних.

Коли мова йде про громадську безпеку, то мається на увазі не забезпечення умов, що виключають можливість завдання шкоди не лише якійсь окремій особі, а забезпечення безпеки великої кількості людей, в тому числі окремої особи.

Ряд вчених громадську безпеку розглядають як систему суспільних відносин, що складаються у відповідності з правовими нормами при використанні об'єктів, які являють підвищену небезпеку для суспільства або при створенні особливих умов в зв'язку зі стихійними лихами чи іншими надзвичайними обставинами [12, с. 15]. Але, на наш погляд, тут більш чітка позиція А. В. Серьогіна, який вважає, що стан громадської безпеки створює сукупність не будь-яких, а впорядкованих відносин і що вказівка на небезпеку для суспільства не означає загрозу всьому суспільству в його філософсько-соціологічному значенні. На відміну від індивідуальної небезпеки мова може йти про можливу загрозу багатьом жителям конкретного населеного пункту, району або регіону [13, с. 72-78; 14, с. 19-27]. Серед різних причин виникнення такої небезпеки можуть бути порушення правил пожежної безпеки, вимог експлуатації засобів залізничного, морського, річкового, повітряного і автомобільного транспорту, а також недоліки в організації будівельних, дорожніх та інших робіт, в організації руху транспорту, в поведінці зі зброєю, боєзапасами, вибухонебезпечними матеріалами, сильнодіючими отрутами та іншими небезпечними речовинами.

На стан громадської безпеки безпосередньо можуть впливати також загрозливі природні явища (сильні бурани, вітри, снігопади, дощі та ін.). Громадська безпека може бути порушена при неврегульованості спілкування великої кількості людей, при упущеннях в організації масових заходів, в результаті неприйняття або несвоєчасного прийняття заходів по запобіганню стихійних процесів, невпорядкованої скупченості великих груп людей і т. ін. Важливе значення при забезпеченості громадської безпеки має дотримання так званих технічних норм, які встановлюють правила та порядок поводження з об'єктами підвищеної небезпеки та порядок запобігання і локалізації шкідливих наслідків небезпечних явищ.

Як бачимо, громадська безпека знаходиться в тісному зв'язку з громадським порядком. Деякі вчені громадську безпеку розглядають як складову частину громадського порядку. Інші – навпаки. Є й такі, які вважають взагалі неможливим чітко розмежувати ці поняття.

Ми підтримуємо думку тих, хто розглядає ці категорії як взаємопов'язані, однак не тотожні, а такі, що мають певні притаманні їм особливості. Їх взаємозв'язок обумовлює можливість, а часто необхідність суміщення в діяльності правоохоронних і адміністративно-юрисдикційних органів завдань по їх забезпеченню і охороні. Разом з тим вони залишаються самостійними категоріями.

Громадська безпека як соціально-правова категорія пов'язана з рядом інших – національна безпека, громадський порядок, охорона власності, благоустрій, дисципліна, здоров'я людей та інші.

У цьому разі вона складає сукупність відносин як соціальний інститут. Як правовий інститут громадська безпека представляє собою не лише сукупність взаємопов'язаних юридичних норм однієї галузі права (адміністративного, наприклад), а сукупність взаємопов'язаних юридичних приписів різних галузей права, що регулюють відносно самостійну групу суспільних відносин, яка об'єктивно склалася. В цьому плані під інститутами (соціально-правовими) може розглядатися і громадський порядок, охорона власності, охорона здоров'я людей тощо.

У вузькому розумінні громадська безпека пов'язується з тією частиною відносин, що складаються в сфері адміністративно-політичної діяльності, побуту. В такій якості про громадську безпеку ведеться мова в ряді законів та інших нормативно-правових актів, якими визначаються завдання, форми і методи діяльності державних органів, в тому числі правоохоронних, а також органів місцевого самоврядування, недержавних структур.

Відповідно, громадську безпеку у вузькому значенні характеризує не вся система відносин, а лише та, на основі якої забезпечується злагодженість процесів громадянського життя в окремих екстремальних, а іноді загальних ситуаціях, колективної безпеки, особистої недоторканості громадян, їх честі, гідності.

Висновки. Забезпечення громадської безпеки пов'язане з наявністю комплексу правових норм, що створюють базу для її підтримки. Ці норми регулюють у сфері державної діяльності всю сукупність зовнішніх і внутрішньоорганізаційних взаємозв'язків. В зовнішній сфері вони встановлюють правові вимоги до поведінки людей та їх відповідальність за невиконання встановлених правил. У внутрішньоорганізаційних відносинах ними встановлюються завдання і визначається компетенція відповідних органів і організацій, їх структурних підрозділів, посадових осіб, форми і методи їх діяльності. Сьогодні, на жаль, чинне законодавство містить чимало неузгоджених норм, а деякі проблеми залишаються за межами правового регулювання.

Адміністративно-правові приписи за своїм змістом складають найбільш широкий комплекс правових вимог щодо громадської безпеки, побудованих на єдиних принципах і направлених на розвиток системи відносин між людьми та їх охорону. Охорона громадської безпеки базується також на правовому вихованні громадян, роз'ясненні їм чинного законодавства, їх прав та обов'язків, формуванні свідомого та добросовісного ставлення до законів, підвищенні правової культури. Поряд з цим в формуванні стабільної громадської безпеки важливе місце займає організаційна діяльність державних органів, в тому числі правоохоронних, що спрямована на припинення правопорушень, виявлення правопорушень та встановлення осіб, що їх скоїли, застосування до правопорушників визначених законом заходів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Полішук В. Г. Правове забезпечення прав та свобод громадян при проведенні масових заходів / В. Г. Полішук // Вісник Запорізького юрид. ін-ту. – 2003. – № 1 (6). – С. 130–139;
3. Черненко В. Н. Административно-правовые меры обеспечения общественной безопасности: автореф. дис. ... к-та юрид. наук: 12.00.07 / В. Н. Черненко. – М., 1990. – 25 с.
4. Панов М. І. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми) / М. І. Панов, В. П. Тихий // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 3 (22). – С. 10–16.
5. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / [под общ. ред. Н. И. Панова]. – Харьков: Рубикон, 1993. – 164 с.
6. Бандурка О. М. Роль адміністративного законодавства в зміцненні правопорядку. Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства / О. М. Бандурка: матеріали науково-практичної конференції. – Харків: Рубікон, 2001. – С. 19–21.
7. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. М. Бандурка. – Харків, 1994. – 18 с.
8. Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку: Указ Президента України від 16 червня 1999 року за № 650/99 // Урядовий кур'єр, 1999. – № 130–131.
9. Лисицин Е. Національна безпека. Мистецтво стратегічного планування / Е. Лисицин // Віче. – 2000. – № 6. – С. 20–21.
10. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18 січня 2001 року за № 2245 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15.
11. Серёгин А. В. Сущность общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой охраны. Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки / А. В. Серёгин. – М.: ИНИОН РАН, 1989. – 25 с.

12. Розин Л. И. Общественная безопасность как объект административно-правового регулирования / Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки / Л. И. Розин. – М. : Зерцало, 2004. – 26 с.
13. Ольховський Є.Б. Громадська безпека – об'єкт адміністративно-правової охорони, її соціально-правова характеристика / Є. Б. Ольховський // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: [збірник наук. статей ДІВС при ДонНУ]. – Донецьк. – 2002. – № 1. – С. 72–78.
14. Шумаков Г.А. Общественная безопасность и её обеспечение в экстремальных условиях / Г.А. Шумаков, В.И. Фризко // Сов. государство и право. – 1989. – № 8. – С. 19–27.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр, доцент;
Лопушинський І. П. – д.держ.упр.

© Лихачов С. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 23.03.2011 р.

ДЕПУТАТСЬКІ ЗАПИТИ ЯК ФОРМА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИКА

Стаття присвячена проблемам застосування та ефективності депутатських запитів як форми поточного парламентського контролю над Кабінетом Міністрів в Україні. Автор акцентує увагу на процедурних відмінностях між депутатськими запитами, інтерпеляціями, зверненнями та запитаннями, а також висловлює рекомендації задля удосконалення механізмів парламентського контролю в Україні.

Ключові слова: депутатський запит, депутатське звернення, депутатське запитання, інтерпеляція, парламентський контроль уряду.

Статья посвящена проблемам применения и эффективности депутатских запросов как формы парламентского контроля над Кабинетом Министров в Украине. Автор акцентирует внимание на процедурных отличиях между депутатскими запросами, интерpellациями, обращениями и вопросами, а также дает рекомендации для усовершенствования механизмов парламентского контроля в Украине.

Ключевые слова: депутатский запрос, депутатское обращение, депутатский вопрос, интерpellация, парламентский контроль правительства.

The article is devoted to problems of application and efficiency of deputy inquiries as the special form of parliamentary control above a government in the Ukraine. Author accents attention on procedural differences between deputy inquiries, interpellations, appeals and questions, and also expresses recommendation for the improvement of parliamentary control in Ukraine.

Key words: government responsibility, deputy reference, deputy question, interpellation, parliamentary control.

Ефективність державного управління в значній мірі залежить від конструктивної співпраці уряду та парламенту в процесі реалізації ними державно-управлінських функцій. Депутатські запити та запитання, що реалізуються в процесі парламентського контролю урядової діяльності, є однією з важливих форм цієї взаємодії. Практика застосування депутатських запитів, звернень та запитань в Україні засвідчує, що їх інформаційний та контрольний потенціал не використовується на повну потужність. Оптимізація даних процедур сьогодні є можливою з урахуванням досвіду інших країн, однак одночасно не відходячи від українських парламентських традицій.

Тема депутатських запитів до уряду не є новою для вітчизняної науки. Однак досліджувалася вона або в процесі розгляду ширших наукових проблем, зокрема, контрольної діяльності парламенту у працях Ю. Г. Барабаша [1], С. В. Ківалова, І. К. Залюбовської [7–8], О. В. Коврякової [9],

О. О. Майданник [10–11]. або під час розгляду окремих аспектів визначеної проблеми, як то в працях О. М. Держалюка [3], О. Самойлюк [20]. та Л. Щербанюк [22]. Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному аналізу правового регулювання та практики застосування інституту запитів в Україні.

В процесі дослідження автор статті ставив наступні завдання:

- проаналізувати основні форми депутатських запитів;
- вивчити законодавчу базу, що регулює депутатських запити, звернення та запитання, а також практику їх застосування в Україні;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення існуючої системи депутатських запитів в Україні.

Парламентський контроль між іншим полягає у застосуванні спеціальних процедур та засобів з метою отримання інформації про функціонування

уряду та державної адміністрації, а також аналізу та оцінки загальних напрямків їх діяльності. Однією з форм контролю парламенту є депутатські запити. Їх інтегральною частиною є отримання інформації від уряду, яка є дуже важливою з двох причин: по-перше, вона використовується парламентом в процесі розробки та прийняття нових законів, їх зміни та удосконалення; по-друге, допомагає з'ясувати рівень виконання урядом законів та інших правових актів парламенту. Також важливою складовою запитів є механізми впливу парламенту на уряд за допомогою правових резолюційно-корекційних заходів (рішень, висновків, постанов), які мають призводити до модифікації урядового управління відповідно до напрямів окреслених парламентом. До того ж парламентські запити та запитання можуть

сигналізувати про необхідність застосування більш жорстких методів контролю, задіяти механізм відповідальності уряду перед парламентом та винесення резолюції недовіри. Отже, дослідження депутатських запитів та їх різновидів є дуже актуальним.

Депутатські запити є формами поточного контролю парламенту над урядом. В парламентській практиці європейських країн також розповсюдженою процедурою є інтерпеляція – особлива за змістом та наслідками форма запиту. Раніше ніж перейти до аналізу практики застосування депутатських запитів в Україні, визначимо їх різновиди та характерні риси. Задля кращого їх розуміння автор пропонує звернутися до наступної таблиці.

Таблиця

Види депутатських запитів та їх характеристика

	Інтерпеляція	Депутатський запит	Депутатське звернення	Депутатські запитання
Суб'єкт подання	Парламент (палата)	Парламент (палата) або окремих депутат	Окремий депутат	Група депутатів або окремих депутат
Адресат	Уряд, члени уряду	Уряд, окремих міністр, президент, інші органи державної влади та місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ і організацій	Органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій, об'єднання громадян	Уряд, члени уряду
Форма подання	Письмова	Письмова	Письмова	Письмова та усна
Юридичне оформлення	У формі постанови, підтриманої відповідною кількістю депутатів	У формі постанови, підтриманої відповідною кількістю депутатів, або у формі індивідуального запиту	Направляється особисто депутатом або групою депутатів	Особисто депутатом або групою депутатів
Час подання	На пленарному засіданні парламенту	На пленарному засіданні парламенту	У будь-який час	На пленарному засіданні парламенту
Терміни розгляду	Встановлений термін	Встановлений термін	Встановлений термін	Переважно встановлений термін
Процедура розгляду	Дебати	Дебати за умов підтримки відповідною кількістю депутатів	Дебати не передбачені	Можливі дебати
Наслідки	Рішення парламенту, за результатами якого може бути прийнятий востум недовіри уряду чи окремому міністру	Можливе рішення парламенту	Не мають прямих наслідків, непрямым наслідком може бути направлення інтерпеляції або запиту	Не мають прямих наслідків, непрямым наслідком може бути направлення інтерпеляції або запиту, відставка члена уряду, створення слідчої комісії тощо

Отже, депутатські запити мають різні форми такі як інтерпеляція, запит, звернення, запитання, які різняться між собою за суб'єктом подання, адресатом, формою подання, юридичним оформленням, процедурою розгляду, наслідками тощо.

З метою уточнення термінології слід зазначити, що інтерпеляція (від лат. *interpellatio* – переривання промови, порушення) – одна з форм притягнення уряду до політичної відповідальності. Це сформульована одним або групою депутатів і

подана у письмовій формі вимога (офіційний запит) до окремого міністра чи глави уряду дати пояснення з приводу суспільно важливого конкретного питання або загальної політики. Від звичайного запиту вона відрізняється передусім процедурою внесення і правовими наслідками. Інтерпеляція вноситься на пленарному засіданні парламенту. Звичайно вимагається велика кількість підписів під її текстом, встановлюються жорсткі строки її подання та обговорення. Текст інтерпеляції заздалегідь розсилається депутатам та уряду. У пояснювальній записці до тексту зазначаються її причини і пропонуються строки відповіді уряду. За інтерпеляцією настає відповідь глави уряду чи міністра, обговорення і прийняття рішення шляхом голосування. Обговорення відповіді може викликати загальні дебати про довіру уряду. Незадовільна оцінка парламентом відповіді, висловлення недовіри чи осуду дій можуть викликати відставку міністра чи уряду в цілому. Можливе також створення слідчої комісії. Уряд, зі свого боку, діючи через главу держави, може ініціювати розпуск парламенту [12, с. 76–77].

Певні особливості застосування має депутатський запит, який являє собою вимогу депутата або групи депутатів до уряду, окремого міністра, президента, інших органів державної влади та місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій надати офіційну відповідь, роз'яснення стосовно певного питання, віднесеного до їх компетенції. Питання запиту, зокрема, завжди має більш конкретний характер, ніж питання інтерпеляції, бо торкається певного факту, події, переважно галузевого характеру. За результатами відповіді на депутатський запит, за умов підтримки відповідною частиною членів парламенту, можуть бути проведені дебати, за результатами яких парламент приймає відповідне рішення, проте воно не може безпосередньо спричинити висловлення недовіри уряду чи окремого міністру, як за умов інтерпеляції.

Слід зазначити, що думки дослідників стосовно процедур інтерпеляції та запиту не є однозначними. Російська дослідниця А. В. Шашкова вважає, що не має чітких відмінностей між інтерпеляцією та запитом. Обидва вони мають одну й ту саму юридичну природу політичного нагляду, що об'єднує інформацію та контроль [21, с. 9]. Протилежної точки зору дотримується О. О. Майданник, яка зокрема імпонує і автору, про те, що підстав для ототожнення депутатського запиту та інтерпеляції немає, оскільки за всіма основними ознаками, окрім можливості звернення до членів уряду, інтерпеляція не відповідає критеріям депутатського запиту [10, с. 31]. Це чітко видно з наведеної автором таблиці.

Деяко слабшими засобами контролю порівняно із інтерпеляціями та запитом є депутатські звернення та запитання. Депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб,

керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. Будь-які парламентські процедури у вигляді дебатів чи прийняття рішення за результатами звернення не передбачені. Депутатське запитання – це засіб одержання депутатом (групою депутатів) парламенту у письмовому або усному порядку інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми у представників уряду. Відповідь на нього може бути оголошено на сесії або надано депутату в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається. Як правило, для запитань уряду відводиться спеціальний час на пленарному засіданні парламенту. Особливістю перелічених вище процедур є їх неоднозначний вплив на діяльність уряду, бо з одного боку вони можуть запобігти, а з іншого навпаки спричинити відповідальність уряду чи окремого міністра перед парламентом.

Практика використання зазначених контрольних заходів парламенту стосовно уряду в Україні має свої особливості та традиції. Їх основними формами є депутатські запити, звернення та запитання. Розглянемо їх докладніше.

Використання інституту запиту в Україні прописано у ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України», у якій зазначається, що депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції [6].

Депутатський запит вноситься у письмовій формі та розглядається на засіданні Верховної Ради України. Відповідь на депутатський запит, внесений народним депутатом, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, який його вніс. Відповідь на депутатський запит, внесений групою народних депутатів, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові комітету Верховної Ради України. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено запит, за підписом його керівника чи посадової особи на ім'я яких було направлено запит. Важливо, що існують певні обмеження на отримання інформації народними депутатами. Так, вони не мають права звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з

питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах [15].

Обговорення по відповіді на депутатський запит не є обов'язковим. Воно може відбутися, якщо на ньому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України. При обговоренні відповіді на депутатський запит на засіданні Верховної Ради України повинні бути присутні у порядку, встановленому Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», керівники, до яких звернуто запит. Вони можуть уповноважувати інших осіб бути присутніми при обговоренні відповіді на запит лише у виняткових випадках із вмотивованим обґрунтуванням. За результатами обговорення відповіді на депутатський запит Верховна Рада України приймає відповідне рішення. У Верховній Раді України відведено спеціальний час задля оголошення запитів, прийняття рішень про підтримку та направлення запитів, а також проведення обговорення відповідей на запити за участю керівників та посадових осіб відповідних органів у п'ятницю третього тижня кожного місяця з 11 години [5].

Слід зазначити, що правове регулювання інституту депутатських запитів в Україні й досі не є досконалим. Показовим є те, що законодавчі акти, які регламентують здійснення цього виду контролю, нерідко суперечили Конституції України та неодноразово ставали предметом розгляду Конституційного Суду України [15–17].

В контексті правової регламентації інституту запиту в Україні звернімося до практики його використання. За підрахунками автора, за останню каденцію Верховної Ради України (2007–2011 роки) до уряду в цілому було спрямовано 3265 запитів, з них 40 % безпосередньо Кабінету Міністрів України та 60 % окремим міністерствам та відомствам. Серед міністерств найбільшою популярністю депутатів користувалося Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту та Міністерство охорони здоров'я.

Проблемно-функціональний аналіз запитів в Україні засвідчив необхідність акцентувати увагу на таких взаємопов'язаних аспектах їх реалізації:

1. *Значна кількість адресатів, до яких можуть бути звернені депутатські запити.* На думку дослідниці Л. Щербанюк, яка дослідила це питання, надзвичайно широке коло адресатів депутатських запитів не відповідає сучасним функціям народних депутатів, які не передбачають, наприклад, їхнє втручання у роботу підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Якщо в європейських країнах запити можуть охоплювати переважно виконавчу владу, то в Україні і главу держави, який не належить відповідно до Конституції України до жодної гілки влади, органи місцевого самоврядування та навіть керівників підприємств, установ та організацій. Таке широке коло адресатів, на її думку, є спадком радянських

часів, коли усі підприємства були в державній власності, а органи державної влади втручалися у всі правовідносини в державі [22, с. 103]. Слід погодитися із тим, що потрібно скоротити перелік адресатів депутатського запиту і залишити у ньому лише органи виконавчої влади, включаючи підпорядковані парламенту структури, вивести за його межі керівників підприємств, установ і організацій, за виключенням, можливо, підприємств з певною державною часткою у їхньому капіталі та державних установ і організацій [22, с. 105].

2. *Якість та обов'язковість відповіді на депутатський запит.* Проблема несвоєчасності надання відповідей та невідповідності їх суті запиту є досить актуальною і не лише в Україні. Навіть у розвинених європейських країнах існують подібні труднощі. Формальний підхід до розгляду запитів призводить до того, що відповіді на них часто неповні та неконкретні. Відсутні чіткі вимоги до відповідей на запити депутатів, тому будь-яка відповідь зараховується як відповідь на запит. Деякі депутати використовують запити та звернення для отримання оперативної та приватної інформації про роботу органів державної влади та підприємств у власних цілях, а також використовують їх як засіб боротьби із політичними супротивниками.

У 2003 році з метою вирішення зазначених проблем було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про покращення роботи з депутатськими запитами і зверненнями» [19]. Перед членами Кабінету Міністрів ставилося завдання встановити причини несвоєчасного та формального розгляду депутатських запитів і звернень та вимагалось застосувати до винних осіб заходи дисциплінарного впливу. Наступним важливим пунктом було те, що відповідним структурам рекомендувалось надавати у відповідях на депутатські запити і звернення фінансово-економічне та юридичне обґрунтування у разі неможливості позитивного розв'язання порушених проблем та пропозицій щодо інших шляхів їх розв'язання. Однак у березні 2005 року Розпорядження втратило свою чинність на підставі прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» [18], у якому питання запитів взагалі не знайшло відображення. Протягом 2005–2006 років було прийнято ще дві постанови Кабінету Міністрів України «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» [13]. та «Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» [14], у яких лише досить загально зазначалося про необхідність сприяння вирішенню питань, що порушуються у зверненнях комітетів Верховної Ради України, запитах і зверненнях народних депутатів України. Отже в існуючому законодавстві України досі чітко не прописані вимоги до відповіді на депутатський запит та відповідальність посадових осіб за надання відповіді не по суті поставленого запитування.

Стосовно питання про дотримання строків надання відповідей, то його частково вдалося вирішити після прийняття Закону України від 11 липня 2003 року «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення». Цим законом на відділ контролю Апарату Верховної Ради було покладено нові обов'язки – складання протоколів про адміністративне правопорушення у разі недотримання виконавцями термінів розгляду депутатських запитів і звернень, що «тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [4]. Вивчення останніх даних про надання відповідей на депутатські запити свідчить про поодинокі випадки недотримання термінів їх розгляду, що в цілому не впливає на ефективність даної процедури.

3. *Обговорення та прийняття рішень за результатами депутатських запитів.* Аналіз змісту депутатських запитів, поданих за останню каденцію Верховної Ради України, свідчить про охоплення ними широкого кола гострих проблем державного масштабу та окремих регіонів України, які потребують прийняття конкретних рішень та проведення відповідних дій. Однак жоден із запитів не обговорювався на засіданні Верховної Ради і, відповідно, рішення за результатами запитів не приймалися. Зрозуміло, що парламент не повинен обмежуватися лише оголошенням письмової відповіді на запит або доведенням його до відома депутатів. Показником ефективності депутатського запиту є не лише отримання інформації про існуючу проблему, але й формулювання пропозицій та вимог щодо її вирішення. Не дарма депутатський запит дослідники відносять до засобів юридичного контролю парламенту на відміну від депутатських запитань [7, с. 11].

Відмова від дискусії за участю депутатів та представників уряду за результатами депутатського запиту свідчить про відсутність проблем та недоліків у сфері що стала його предметом. Тоді чи можна вважати це запитом? Отримання інформації є можливим також шляхом депутатського звернення та питання, а отже в такому випадку немає необхідності використовувати процедуру запиту. Тому, на думку автора, по відповіді на запит має проводитися обговорення. Це дозволить виявити причини та умови, що породили проблеми, всебічно їх проаналізувати, намітити конкретні оптимальні шляхи їх усунення, а також покласти контроль за їх вирішенням на відповідні органи та посадових осіб.

Проте питання про наслідки запиту є недостатньо розробленим в Україні. У випадку виявлення під час обговорення запиту суттєвих недоліків у діяльності Кабінету Міністрів або інших органів державної влади, Верховна Рада має володіти широким колом законодавчо закріплених санкцій задля їх усунення.

4. *Відкритість інформації про запити та відповіді на них.* Одним з недоліків застосування інституту запитів в Україні слід відзначити закритість

інформації про запити та відповіді на них, яка фактично є доступною лише для безпосередніх учасників зазначеної процедури. Таким чином, сутність запитів є недоступною для інших органів державної влади та громадськості, що унеможливає їх відстеження та аналіз. Цілком очевидно, що публікація даної інформації є запорукою прозорості у діяльності органів державної влади та є необхідною у демократичній державі. До того ж це дозволило б всіх осіб задіяних у процедурі запиту більш професійно та відповідально виконувати власні функції.

Узагальнюючи вищесказане, можна констатувати, що недостатня відпрацьованість правової бази відносно запитів, відсутність налагоджених процедур не дозволяють на практиці досягати відповідної ефективності їх використання. На думку автора, інститут запиту в Україні являє собою щось середнє між інтерпеляцією та письмовим питанням. З правової точки зору запит тяжіє до інтерпеляції, але на практиці мало чим відрізняється від письмового запитання. Таким чином нівелюється сама природа парламентського запиту як ефективного засобу парламентського контролю. Депутатський запит повинен мати чітко виражений владний характер. Посадові особи не лише надають інформацію, але таким чином відповідають за власну діяльність, за вирішення проблем, що виникли та за ті недоліки, які були допущені. Саме в цьому суть запиту та відповіді на нього.

Наступною формою парламентського контролю за урядом є депутатське звернення. На відміну від запиту, звернення може бути ініційовано лише народним депутатом особисто і не передбачає обговорення у парламенті та прийняття рішення. Основна ціль звернення – отримання інформації. Взагалі інститут депутатського звернення притаманний переважно країнам пострадянського простору і за основними параметрами є ідентичний письмовому запитанню у країнах ЄС. Але на відміну від традиційних депутатських запитань, коло суб'єктів, до яких може біти адресоване передбачене українським законодавством звернення, не обмежується лише членами уряду, а є набагато ширшим [11, с. 12]. Згідно ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України» депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. Письмова відповідь на звернення має бути надана на протязі 10 днів з моменту його одержання. Вмотивована відповідь на депутатське звернення повинна бути надіслана народному депутату не пізніше як на другий день після розгляду звернення. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади до якого було направлено звернення [6].

Автор звертає особливу увагу на те, що здійснити кількісно-якісний аналіз депутатських звернень дуже складно. Інформація про зміст звернень та відповіді на них не є доступною для громадськості. Окремі тексти звернень можна знайти на офіційних сайтах народних депутатів України, але вони не дають можливості провести репрезентативний аналіз даної категорії депутатських запитів.

Повертаючись до теми особливостей інформаційно-корекційного контролю над урядом, слід вказати, що вона була побудована за класичною схемою, що діє у парламентських країнах. Депутатські запити мали бути формою контролю за виконавчою владою, за результатами якої парламент міг би впливати на реалізацію прийнятих ним рішень (прообраз інтерпеляцій), а звернення – для отримання письмових відповідей на питання депутатів (прообраз письмових питань до уряду). Але застосування на практиці призвело до їх ототожнення та перетворення на письмові питання для отримання інформації. Сьогодні депутатське звернення фактично відрізняється від депутатського запиту лише адресатами, яким може бути подане. Можна констатувати, що обидві форми парламентського контролю уряду в Україні використовуються лише з метою отримання інформації, хоча запит має здійснювати й певний корекційний вплив на діяльність уряду.

Не менш важливою формою інформаційного контролю уряду є письмові та усні запитання від парламентарів. В Україні питання для усної відповіді уряду згідно Регламенту Верховної Ради України задаються під час процедури «година запитань до Уряду», на яку відводиться одна година з 10:00 до 11:00 кожну п'ятницю під час пленарних засідань Верховної Ради. Кабінет Міністрів України у повному складі бере участь у даній процедурі. Під час проведення «години запитань до Уряду» член Кабінету Міністрів відповідає у межах своєї компетенції на запитання народних депутатів України та представників депутатських фракцій. Відповіді можуть доповнити інші члени Кабінету Міністрів [5].

Як правило, «година запитань до Уряду» має чітко окреслену тематику, а тому відповіді переважно надаються лише профільними міністрами. За підрахунками автора у 95 % випадках під час одного засідання відповіді надаються лише одним представником уряду й лише у 5 % – двома. Це дає підстави стверджувати про недоцільність присутності на даному заході Кабінету Міністрів у повному складі, тому що за годину виступити всім міністрам немає можливості. Оптимальним рішенням є відвідування міністрами «години запитань до Уряду» в порядку ротації або згідно теми, яка буде обговорюватися. Наступним зауваженням є недостатня кількість часу присвячена запитанням уряду. Згідно аналізу в Україні в середньому на місяць відбувається лише дві «години запитань до Уряду». Для порівняння у країнах ЄС цей показник сягає 6-7 годин на місяць [23, с. 194]. Тому час відведений на зазначену процедуру в Україні слід

збільшити шляхом запровадження або двох-трьох «годин запитань до Уряду» на тиждень під час пленарної сесії, або запровадити час для запитань (30-45 хв.) на початку кожного засідання Верховної Ради, що довело свою ефективність на прикладах багатьох країн.

Проведене дослідження дозволяє автору сформулювати наступні висновки та рекомендації:

1. Аналіз застосування в Україні депутатський запитів, звернень та питань дає підстави стверджувати, що вони є достатньо ефективною формою контролю уряду, яка допомагає депутатам знайти порушення законодавства та прийняти міри задля їх усунення. Водночас згадані процедури не використовуються на повну потужність та мають низку недоліків. Основним недоліком є те, що всі вони мають лише єдину мету – отримання інформації і по суті мало відрізняються на практиці.

2. В Україні на переконання автора існує два шляхи оптимізації системи інформаційно-корекційного контролю уряду: По-перше, це введення процедури інтерпеляції, на чому, зокрема, наполягає частина дослідників [2, с. 271; 11, с. 12]. По-друге, удосконалення існуючих форм контролю шляхом внесення корективів до правових актів що їх регламентують, а саме до Законів України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України». Автор схиляється до другого варіанту і у зв'язку із цим висловлює низку рекомендацій:

1) Відвести спеціальний час для розгляду запитів у Верховній Раді, передбачивши обов'язкове обговорення та прийняття рішення хоча б для колективних запитів. Індивідуальні запити слід розглядати в комітетах і приймати рішення та висновки за результатами цього розгляду. За умов підтримки абсолютної більшості членів комітету дозволити виносити рішення по них на парламентську сесію, таким чином за найбільш важливими індивідуальними запитами буде можливість прийняти відповідне рішення Верховної Ради у вигляді постанови. Рішення за наслідками запиту має містити: по-перше, об'єктивну оцінку невирішених проблем та недоліків; по-друге, вказівку на необхідність у встановлені строки вирішити проблему і усунути відповідні недоліки; по-третє обов'язок посадових осіб надати до чергової сесії звіт про виконання рішення; по-четверте, визначення органів та осіб на яких покладено контроль за виконанням рішення по запиту.

Автор особливо наголошує на виокремленні контролю за реалізацією рішення по запиту як самостійну стадію парламентського контролю, до якої віднести обов'язок органів та посадових осіб, яким був адресований запит надавати на черговій сесії Верховної Ради звіт про заходи із виконання прийнятого рішення, який може бути предметом обговорення на сесії. В цьому ж контексті можуть бути висловлені рекомендації стосовно необхідності розробки та прийняття нових законів, зміну

та удосконалення вже існуючої законодавчої бази. Взагалі запит як форма парламентського контролю уряду має бути дієвим механізмом оптимізації виконання державними органами та посадовими особами їх функцій та обов'язків. Тоді уряд буде відповідальніше ставитися до виконання власних обов'язків і водночас посилиться вплив депутатів на реалізацію тих рішень які приймаються у парламенті.

2) Збільшити кількість часу для усних запитань уряду до 2-3 на тиждень під час пленарної сесії з відвідуванням їх міністрами у порядку ротації в залежності від тематики засідань. Це сприятиме налагодженню більш тісних комунікативних зв'язків Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів.

3) Висунути чіткі вимоги до формулювання запитів, звернень та запитань та відповідей на них. Запровадити дисциплінарну відповідальність посадових осіб за приховування інформації, надання неправдивої та неповної інформації. Періодично публікувати в засобах масової інформації докладні статистичні відомості про відповіді кожного міністра та Прем'єр-міністра України на поставлені перед ними запитання, що дозволить виявити найбільш безвідповідальних у цьому відношенні членів уряду, звернути на них увагу громадськості.

4) Запровадити обов'язкову публікацію запитів, звернень та питань, відповідей на них та

результатів вирішення проблем, що там підіймаються, у офіційних друкованих виданнях, на сайті Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

5) Здійснювати постійний моніторинг ефективності запитів, звернень та запитань для депутатів та оприлюднювати статистичні дані стосовно того, які проблеми вдалося вирішити за допомогою цих засобів контролю.

6) Дозволити питання замінювати на конструктивну пропозицію (така процедура вже діє в окремих європейських країнах, зокрема з 1996 року в Австрії). Це надасть можливість депутатам не лише запитувати а й пропонувати конструктивні рішення існуючих проблем, що дозволить оптимізувати взаємодію уряду і парламенту, підвищить взаємну відповідальність Верховної Ради та Кабінету Міністрів України.

3. Водночас автор не відкидає повністю ідею запровадження в Україні інституту інтерпеляції, який успішно функціонує у більшості європейських країн і є ефективним засобом парламентського контролю уряду. Однак, якщо вже запроваджувати інтерпеляцію, то з можливістю за її наслідками прийняти резолюцію недовіри уряду, це додасть прозорості процедурі парламентської відповідальності уряду в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ю. Г. Барабаш. – Х., 2004. – 20 с.
2. Дахова І. І. Процедури припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід / І. І. Дахова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 268–273 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10diuzd.pdf>.
3. Держалюк О. М. Контроль за реалізацією запитів народних депутатів України (на прикладі міністерств і відомств) / О. М. Держалюк // Держава і право. – 2009. – Вип. 43. – С. 210–216.
4. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» № 1128-IV від 11 липня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1128-15>.
5. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Закон України «Про статус народного депутата» № 2790-XII від 17 листопада 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2790-12>.
7. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І. К. Залюбовська. – О., 2002. – 20 с.
8. Ківалов С. В., Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. – О. : Юридична література, 2004. – 150 с.
9. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е. В. Коврякова. – М. : ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. – 191 с.
10. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / О. О. Майданник. – Київ, 2008. – 39 с.
11. Майданник О. Повноваження та форми діяльності народного депутата України у сфері парламентського контролю (теоретичний аспект) / О. Майданник // Право України. – 2007. – № 8. – С. 9–13.
12. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. й перероб., – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» № 1151 від 7 грудня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=51-2005-%F0>.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» № 1284 від 7 вересня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1284-2006-%EF>.
15. Рішення Конституційного Суду України (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) від 20 березня 2002 року. Справа № 1-11/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v004p710-02>.
16. Рішення Конституційного Суду України (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 5 березня 2003 року. Справа № 1-6/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v005p710-03>.

17. Рішення Конституційного Суду України (справа про направлення запиту до Президента України) від 14 жовтня 2003 року. Справа № 1-21/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v016p710-03>.
18. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» № 51 від 3 березня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=51-2005-%F0>.
19. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про покращення роботи з депутатськими запитами і зверненнями» № 216-р від 23 квітня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=216-2003-%F0>.
20. Самойлюк О. Проблеми законодавчої підтримки реформ та здійснення контролю за дотриманням законодавства / О. Самойлюк // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор: М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – С. 325–330.
21. Шашкова А. В. Правительство Испании : Организационно-правовые проблемы: автореф. дисС. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право / А. В. Шашкова. – М., 2001. – 31 с.
22. Щербанюк Л. Ініціатори та адресати депутатського запиту в Україні / Л. Щербанюк // Парламентські читання: матеріали першої міжнародної наукової конференції (Київ, 1-2 жовтня 2010 року) / Лабораторія законодавчих ініціатив, Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К. : ТОВ «Вістка», 2010. – С. 101–105.
23. Wiberg M. Parliamentary Questioning. Control by Communication / M. Wiberg // Parliaments and Majority Rule in Western Europe / edited by Herbert Döring. – Frankfurt: Campus Verlag, 1995. – P. 179–222.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.наук

© Сорока С. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 12.04.2011 р.

РАДЯНСЬКА МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

В статті розглядаються історичні, теоретичні та методологічні засади радянської моделі організації місцевої влади в Україні. Аналізуються механізми становлення цієї моделі і її основні характеристики.

Ключові слова: державна влада, радянська модель місцевої влади, місцеве самоврядування, тоталітарний режим, більшовицька партія.

В статье рассматриваются исторические, теоретические и методологические основы советской модели организации местной власти в Украине. Анализируются механизмы построения этой модели и ее основные характеристики.

Ключевые слова: государственная власть, советская модель местной власти, местное самоуправление, тоталитарный режим, большевистская партия.

Historical, theoretical and methodological bases of the soviet model of organization of the local power in Ukraine are analyzed in the article. The mechanisms of the institutionalization of this model and its main characteristics are also covered here.

Key words: state power, soviet model local government, local government, totalitarian mode, bolshevik party.

Актуальність теми дослідження. Становлення незалежної України супроводжується суттєвими змінами у взаємовідносинах між державною владою і місцевим самоврядуванням, але існування радянської моделі управління тривалий час впливає на створення демократичної системи управління на місцевому рівні, якій більшість вітчизняних науковців та практиків відзначають як низький [2, с. 187].

Актуальність теми дослідження пов'язана з тим, що розбудова нової державності вимагає пошуку досконалішого варіанту місцевого самоврядування із врахуванням аналізу практики його функціонування в нашій країні і реформування його у напрямі наближення до європейських стандартів.

Мета даної статті: розглянути історичні, теоретичні та методологічні засади побудови радянської моделі місцевого самоврядування, виявити її особливості, дослідити її механізми та основні характеристики в Україні.

Для розуміння радянської моделі, яка довгий час панувала в країнах соціалістичної орієнтації, використані праці таких зарубіжних і вітчизняних вчених, як: І. Азовкін [1], Н. Загладін [8], Б. Ковальський [10], А. Слюсаренко, [11], М. Томенко. [11], А. Клікунов [22], В. Кравченко [18], С. Кульчицький [20], Ю. Кукушкін [19], О. Д. Лазор [22], О. Я. Лазор [22], Ю. Лукін [27], Е. Лукьянова [28], В. Малиновський [29], О. Чистяков [19]. та багато ін.

Виклад основного матеріалу. Радянська модель територіальної організації влади виникла стихійно в ході революції 1905-1907 років. Однак, як місцеві органи влади, вони виникають у великих містах: Петербурзі, Москві, Самарі, Саратову в ході лютневої революції 1917 р. В цей час Ради не мали чіткої структури, їхні нормативні акти були недосконалі, всеосяжні рішення виконавчих органів носили невпевнений і нечіткий характер [3].

Прообразом рад була Паризька Комуна 1871 р., яка на думку К. Маркса була новим типом відкритої політичної організації. К. Маркс, Ф. Енгельс пов'язували державну владу з проблемами владовідносин, розуміли її, як примус. На їх думку влада – це організоване насильство одного класу для придушення іншого [30, с. 447]. Тому вважали марксистів, панівний клас має потребу в державній владі як у знарядді свого політичного панування, яким є «державна влада, централізована організація сили, організація насильства, для придушення опору експлуататорів і для керівництва величезною масою населення, селянством, дрібною буржуазією, напівпролетарями, у справі налагодження соціалістичного господарства» [23, с. 26]. На думку В. Леніна, сутність державної влади при соціалізмі – це диктатура пролетаріату, тобто влада, не поділювана ні з ким й яка опирається безпосередньо на збройну силу [23, с. 26]. Таким чином, поєднав диктатуру класу пролетаріату з ідеєю народовладдя й демократії, більшовики створили

державну конструкцію управління, в якій організуючу й керівну роль отримала більшовицька партія.

Спочатку свого існування Ради носили імперативний характер і не являли собою єдину конструкцію владних відносин. Вони були особливими корпораціями на певних територіях, які мали становий характер, тобто вони не задовольняли інтереси і потреби всіх громадян відповідної території. Після більшовицького збройного повстання 7 листопада 1917 р. у Петрограді їх кількість постійно зростає, особливо після прийняття Декрету ВЦИК і СНК РСФСР від 11 (24) листопада 1917 р. «Про знищення станів і цивільних чинів» [6]. Декрет ліквідував різноманітні типи самоврядних колективів, віддаючи перевагу Радам.

Враховуючи думку В. Леніна про створення мережі Рад робочих, солдатських, селянських депутатів, яка б охопила всю Росію і відображала би суть державного устрою [25, с. 444; 26, с. 162–163]. з'являється документ у формі звернення до Рад під назвою «Про організацію місцевого самоврядування». У ньому прямо говориться про те, що всі колишні органи місцевого самоврядування, обласні, губернські й повітові комісари, комітети громадських організацій, владні правління й ін. повинні бути замінені відповідно обласними губернськими й повітовими, районними й волосними радами робочих, солдатських і батрацьких депутатів. В країні створюється ціла мережа рад, які перебувають в тісній організаційній взаємозалежності між собою, погоджуючи свою діяльність із загальними декретами й постановами центральної влади, автономно діючи при вирішенні питань місцевого значення.

На думку більшовиків досягнення принципу народовладдя в цих умовах можливо було тільки на принципі централізації, а не поділу влади на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову. Принципи формування державної влади та її поділ на гілки запропоновані Монтеस्क'є, більшовикам не подобалися. Вони намагалися зберегти централізацію влади, яку можна було контролювати групою осіб, точніше партійного апарату, носія ідеології більшовизму. Суспільству була запропонована конструкція влади, організаційною основою якої став демократичний централізм, який забезпечує тверду ієрархічну співвідпорядкованість всіх ланок системи. Всі органи держави прямо або опосередковано підкорялися Радам або формувалися при їхній участі.

До кінця серпня – початку вересня 1917 року по всій Росії була створена й функціонувала мережа Рад, що мала досить струнку організацію. Найважливішою функцією Рад було створення органів місцевого самоврядування – місцевих Рад. На основі циркуляра Наркомату внутрішніх справ від 6 лютого 1918 р., підлягали розпуску міські й земські органи самоврядування, що виступали проти Радянської влади, а інші органи самоврядування вливалися в апарат місцевих Рад, «щоб не було двох однорідних органів, що відають однією й тією ж роботою» [33]. II Всеросійський з'їзд Рад,

що відбувся 25 жовтня 1918 року, завершив формування пролетарської системи органів державної влади й управління країною, заклав основи Радянської держави. Однак, остаточне об'єднання Рад відбулося в січні 1918 року на третьому Всеросійському з'їзді Рад.

Що стосується України, то процес створення більшовицької системи влади сприйнявся з відповідними труднощами, тому що в Україні ще 6–8 квітня 1917 р. була створена Центральна Рада – вищий представницький орган українського народу. Центральна Рада в умовах загальнонаціонального піднесення і безпорадності Тимчасового уряду видала I Універсал, в якому проголосила прагнення України до автономії у складі Росії; 16 липня 1917 року II Універсал (20.11.1917 р.), яким проголошувалося про необхідність «вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях» [15, с. 68]. За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. конституційний лад України мав базуватися на засадах принципу децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5) [15, с. 74]. Втілення тих документів в життя створило би в Україні дійсно демократичну модель місцевої влади. Але цього не відбулося. Прийняття III Універсалу і проголошення створення Української Народної Республіки (УНР) як автономної державної одиниці в складі Російської республіки, яка «має стати демократичною федерацією» [29, с. 63]. було спробою розв'язати національне питання в українських губерніях: Київської, Подільської, Волинської, Чернігівської, Полтавської, Харківської, Катеринославської, Херсонської, Таврійської (без Криму), а долю інших територій з українським населенням повинно було вирішити саме населення [1, с. 220]. Однак, 11–12 грудня 1917 року Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих і селянських депутатів, що відбувся у Харкові, оголосив Україну Республікою Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, як федеративну частину Російської Радянської республіки. За його рішенням на територію України поширювалися всі декрети і розпорядження радянського уряду Росії. Одночасно постанови і розпорядження Центральної Ради визнавалися недійсними. Влада переходила до Центрального Виконавчого Комітету рад робітничих, солдатських та селянських депутатів. В Україні повсюдно почали створюватися ради: 29 грудня 1917 (11 січня 1918) в Катеринославі, 17(30) січня 1918 в Одесі, у січні 1918 в Полтаві, Кременчуці, Елизаветграді, Миколаєві, Херсоні й ін. містах [10].

Помилки Центральної Ради в кінці 1917 – на початку 1918рр., яка швидко втрачала підтримку мас і нездатна була дати будь-який серйозний опір радянським військам спричинили її падіння. 26 січня (8 лютого) 1918 радянськими військами був узятий Київ. У лютому Радянська влада закріпилася по всій Україні. Але наприкінці лютого – квітня 1918 Україна була окупована німецькими

військами. 29 квітня 1918 р. у Києві на Всеукраїнському з'їзді хліборобів-землевласників була проголошена монархічна форма державного правління – Гетьманат на чолі з Павлом Скоропадським, який проіснував менш як вісім місяців. В Києві було проголошено відновлення Української народної республіки і влада перейшла до Директорії, після поразки якої на більшій частині України (листопад – грудень 1918) була встановлена радянська влада. Західні області, згідно з Ризьким договором (1921 р.), потрапили в залежність до відродженої Польської держави. Радянська влада, яка встановлювалася на українських землях на чолі з більшовицької партією прагнула юридично підтвердити своє панування. З цієї метою на III Всеукраїнському з'їзді Рад, який відбувся у березні 1919 р., була прийнята Конституція Української СРР, в основу якої покладено конституцію РСФСР. Державною формою диктатури пролетаріату Конституція визначила Республіку Рад, у якій вся повнота державної влади належить трудящим у формі Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів [11, с. 105–113]. Ради отримали всю повноту влади, хоча реальна влада була зосереджена в руках ЦК КП(б)У і Ради Народних Комісарів (РНК), які були виконавцями волі ЦК РКП (б) [29, с. 82]. Однак на думку С. Кульчицького «радянську владу не слід вважати фальшивим фасадом, за яким приховувалася справжня влада – диктатура партії більшовиків. Ради справді стали всепроникною владою, але нерозривно зрештою з організаційною структурою Комуністичної партії. Саме ради надавали РКП(б) статус державної партії. Під радянською владою слід розуміти диктатуру двосидної політичної системи «РКП(б) – ради» [20]. Поняття «судова влада» в Конституції закріплено не було, тому що радянській владі судова влада як механізм забезпечення панування права над політикою була не потрібна.

Органами влади на місцях ставали обласні, губернські, повітові й волосні з'їзди Рад, які формували свої виконавчі комітети. У містах і селищах створювалися міські й сільські Ради. В основу організації влади на місцях був покладений принцип єдності системи представницьких органів – Рад, як органів державної влади, із твердою співвідповідністю нижчих органів вищестоящим. Всі Ради виступали як ланки єдиної системи, вищим організаційним принципом якої був демократичний централізм, який допускає самостійність по горизонталі в межах своєї території, але в дійсності ради виступали як двоєдина система: орган держави, який був представницькою установою, і, одночасно, органом місцевої влади. Муніципальна модель влади, як окрема функціональна система, відкидалася як буржуазний принцип, неприйнятний для Радянської держави, тому, що припускала відому децентралізацію влади, незалежність і самостійність органів самоврядування.

На місцеві радянські органи було покладено низку повноважень серед яких: проведення в життя всіх постанов відповідних вищих органів

Радянської влади; прийняття всіх заходів щодо підвищення культурного й господарського рівня відповідної території; вирішення всіх питань, що мають суто місцеве (для даної території) значення; об'єднання всієї радянської діяльності в межах даної території. За допомогою Рад більшовики створювали дієвий механізм і забезпечували собі політичне панування в органах державної влади. На рішення, саме цього завдання, були спрямовані принципи виборчої системи, закладені в першій Радянській Конституції 1918 року [12]. Для громадян було встановлено трудовий ценз, у відповідність із яким до участі у виборах допускалися всі ті, хто забезпечував засоби до життя продуктивною й суспільно-корисною працею, солдати Червоної Армії й Флоту, селяни землевласники, що не користуються найманою працею з метою витягу прибутку. Виборче право було обмежено для значної категорії населення. Пізніше виборче право піддалося значним змінам у бік розширення прав громадян, але зберігаючи свій класовий характер сфера компетенції рад, по мірі покращення економічного життя, розширюється. Це розширення відбувається через вдосконалювання бюрократичних механізмів апарата.

Після створення СРСР позитивним моментом для України було те, що вона зберігала свою територію, окреслену адміністративним кордоном. На цій території відбувався процес впорядкування адміністративно-територіального поділу та управління. Зокрема, уже в червні 1925р. Президія ВУЦВК УСРР прийняла постанову «Про ліквідацію губерній та перехід на триступеневу систему управління», згідно з якою запроваджувався поділ України на райони та округи. Губернії, повіти і волості були замінені округами та районами. Замість 102 повітів було утворено 53 округи, а замість 1984 волостей – 706 районів. Були укрупнені й сільські ради. Їх кількість скорочувалася з 15696 до 9307. В ході реформування адміністративного устрою та управління X Всеукраїнський з'їзд Рад УСРР, що відбувся в 1928р., запропонував розширити компетенцію місцевих органів влади на підпорядкованих їм територіях. Ради міст і сіл ставали вищими органами місцевої влади [10].

У 1929 р. була прийнята Конституція Української СРР, яка зафіксувала зміни у державному будівництві, в політичному та економічному житті УСРР. В період з 1919 по 1929 рр., наголосивши в ст. 1 проте що «Вся влада в межах УСРР належить Радам робітничих, селянських і червоноармійських депутатів». Конституція встановила право на створення своїх власних органів державної влади і органів державного управління і визначила значне коло питань, з яких здійснювала свою державну владу самостійно [17].

У 1930 р. Політбюро ЦК ВКП(б) вирішило провести нове реформування управління на місцевому рівні. У відповідності з рішенням союзних органів влади ВУЦВК і РНК УСРР постановою від 2 вересня 1930р. «Про ліквідацію округів та перехід на двоступеневу систему управління» скасували

рішення про територіально-адміністративний поділ України на округи. На території УСРР були утворені 503 нові адміністративні одиниці, а саме: автономна республіка Молдавська АСРР (існувала з 1924р.), 18 міст було виділено в окремі адміністративно-господарські одиниці та 484 райони, яким були передані всі права окружкомів. Її виконками підпорядковувались республіканським органам влади – ВУЦВК, його президії та РНК УСРР [10]. Таким чином, на поч. 30-х рр. в Україні була запроваджена двоступенева система управління.

Проте, в умовах «розгорнутого наступу соціалізму по всьому фронту», ця система управління виявилася неефективною. В 1932р. ВУЦВК ухвалив постанову про перехід на тріступеневу адміністративно-територіальну систему: район – область – центр. В Україні спочатку було утворено 5 областей: Харківська, Київська, Вінницька, Дніпропетровська і Одеська, у червні 1932р. – Донецька і в жовтні цього ж року – Чернігівська. Цей адміністративно-територіальний устрій і був остаточно закріплений в новій Конституції. Політичний режим УСРР можна охарактеризувати як демократію для переважної більшості населення при чітко зафіксованій у конституції державної функції диктатури стосовно представників експлуататорських класів, які повністю відсторонилися від управління справами держави й суспільства.

Політологічний аналіз створюваної радянської моделі показує, що повноваження Рад не були величиною постійної, вони змінювалися залежно від історичних умов. У роки громадянської війни форма Рад і політичних завдань збігалися, тому що це була та форма влади, що щонайкраще виконувала продрозкладку й була соціальною опорою влади.

В роки НЕПА змінюється нормативно-правова база Рад, яка регулює виборчу систему, розширює права виконавчих комітетів в області фінансово-господарської діяльності на місцях. Приймаються кодекси з різних галузей права, які дозволили розпочати перебудову економіки, що було неможливо без визначення Рад й їхніх низових ланок. Прийняття в 1923 році тимчасового «Положення про місцеві фінанси», закріплює структуру місцевих бюджетів, механізм місцевого оподаткування, порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів. З введенням у дію цього нормативного акта значна частина коштів місцевих бюджетів почала витрачатися на соціально-економічний розвиток територій. У квітні 1926 року ЦВК було затверджено «Положення про місцеві фінанси СРСР», а потім, через певний час, уряд України затвердив «Порядок про місцеві фінанси УСРР». Даний нормативно-правовий акт регламентував порядок утворення і використання коштів місцевих бюджетів, і він став основою у формуванні сучасного бюджетного законодавства України [18]. Розподіл місцевих фінансів вказує на пріоритети місцевої економічної політики. При цьому яскраво проявляється змішаний характер організації місцевої влади. Недоліком даної системи влади, було

втручання Рад в економіку, заорганізованість, келійність при прийнятті важливих рішень й ін. Однак, відмова від НЕПу наприкінці 20-х років поклала край тенденціям до розвитку фінансової самостійності республіки.

Закономірності формування адміністративно-командної системи вимагають посилення принципу централізації, тому самостійність місцевих органів обмежується, а посилюється роль партії. В економіці ліквідується багатоукладність. Всі ці нові соціально-економічні реалії закріплюються у Основному Законі – Конституції СРСР [14]. 1936р. Конституція зберегла принцип поділу Рад на Вищі органи державної влади і місцеві органи державної влади. Виконавчими й розпорядницькими органами Рад ставали виконкоми, які обиралися радами і були підзвітні як їм так і виконавчому органу вищестоящої Ради. В Конституції України цілий розділ (V) був присвячений місцевим органам державної влади [16]. Однак, незважаючи на ті завдання, які ставились перед місцевою владою Конституцією та її положеннями по суті були декларативними, адже на практиці на жаль, не реалізовувались.

Проблеми поділу влади не існувало, тому що конституційне законодавство України (як і союзнє) виходило з того, що при розходженні територіальних масштабів органів державної влади сама ця влада була верховна в будь-якій своїй ланці, як центральної так і місцевої. Система єдності й співпідпорядкованості влади отримала своє завершення, була створена єдина система органів державної влади.

В Конституції СРСР і в Конституції України, знайшов своє нормативне закріплення принцип керівництва Рад комуністичною партією. Це стає зрозуміло з точки зору того, що радянська модель управління є по суті авторитарною моделлю [22], яка допомагала будувати тоталітарний режим, основною ознакою якого було зосередження влади в руках більшовицької партії, домінуюча роль ідеології і монополістичний контроль всіх сфер життя суспільства [8, с. 3–18], тому «насильство й контроль у тоталітарному суспільстві є загальними, не мають границь. Дозволяється тільки те, що наказано владою» [27, с. 5].

В 80-ті роки під впливом об'єктивних і суб'єктивних факторів суспільного розвитку система державного управління почала давати збої. В ці роки був прийнятий ряд законів і положень на зміцнення системи Рад: «Про основні повноваження крайових, обласних Рад народних депутатів, Рад народних депутатів автономних областей й автономних округів» (Закон СРСР от 25.06.80 г.) [34, 567–584]; «Про суспільні об'єднання» (Закон СРСР от 09.10.90 г.) і ін. [32, с.18].

Влада намагається закріпити процеси, які проходять в суспільстві: прагнення громадян забезпечити своє волевиявлення за місцем проживання і вибори керівників підприємств й установ. Законодавством створюється база для подальшого розвитку демократичних інститутів, демократизації

суспільства. Населення залучається в процеси економічного, політичного й соціального життя. У 80-ті роки газети й журнали повідомляють про самоврядування трудових колективів, виборах директорів заводів, голів колгоспів. У квітні 1990 року приймається Закон СРСР «Про загальні начала місцевого самоврядування й місцевого господарства в СРСР», в якому місцеве самоврядування розумілося як «самоорганізація громадян для рішення безпосередньо або через обрані ними органи всіх питань місцевого значення» [9]. Розширюється самостійність й незалежність Рад народних депутатів по використанню територіальних (природних, комунальних) ресурсів, підвищується їх відповідальність за положення справ на відповідній території, за розвиток місцевого господарства і задоволення потреб громадян. Місцеві Ради отримали право (у межах своєї компетенції) самостійно розробляти й затверджувати плани соціально-економічного розвитку територій. Вперше в закон було включено IV розділ «Гарантії місцевого самоврядування». Вводився судовий порядок визнання недійсними актів органів державної влади й управління, місцевого самоврядування, підприємств, організацій й установ, що порушували права громадян [31, с. 91].

Це була перша спроба побудувати самоврядування, в основу якого закладено забезпечення реалізації прав і свобод громадян, їхня самостійність у вирішенні різних проблем територій, також визначалася система й принципи економічної й фінансової основи, гарантії прав самоврядування. Однак, незважаючи на прогресивний характер, справжнє самоврядування побудоване так і не було, тому що місцеві Ради продовжували залишатися в системі органів державної влади і були залежними від партійного апарату [4, с. 18–19]. На думку автора всевладдя Рад не було ніколи, тому що влада знаходилась в руках постійних органів президій, виконкомів які очолювали бюрократи призначені партією. Після отримання Україною

незалежності в державі почався процес побудови справжнього місцевого самоврядування через визначення співвідношення повноважень державної влади і повноважень органів місцевого самоврядування. Але цей процес дуже складний і на сам перед зумовлений тим, що у нас на тривалий час був перерваний досвід державотворення.

Підсумовуючи вищезазначене, слід відмітити, що відмінною рисою радянського варіанту є двоїста роль територіальних органів влади («Рад»), тому, що вони одночасно є органами місцевого самоврядування та територіальними органами законодавчої влади, утворюючи владну вертикаль з головною радою на чолі.

Між територіальними органами влади (виконавчими органами рад всіх рівнів) існує ієрархія, підпорядкованість всіх її елементів та відсутність будь-якої самостійності місцевих органів, хоча в той же час декларується абсолютна влада Рад на своїх територіях.

Головна причина полягає в тому, що ця модель зацікавила більшовиків, це необхідність централізації влади в руках партії під виглядом влади трудящих. Радянське народовладдя це тоталітарна влада комуністичної партії. Зрозуміло, що муніципальна модель влади, як окрема функціональна система, відкидалася як буржуазний принцип, неприйнятний для Радянської держави тому, що припускала децентралізацію влади, незалежність і самостійність органів самоврядування, вступаючи в протиріччя із практичними завданнями пролетарської держави, яка по самій своїй природі є державою централізованою.

Сьогодні в Україні треба побудувати таку систему управління на місцевому рівні, яка повинна істотно відрізнятися від радянської організації влади. Державі необхідно не декларувати місцеве самоврядування, а перейти до практичної роботи по забезпеченню його матеріальними, організаційними і законодавчими ресурсами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Азовкин И. А. Местные советы в системе органов власти. – М. : Юридическая литература, 1971. – 272 с.
2. Бориславська О. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми реалізації // Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична. – 2004. – Вип. 39. – С. 187–193.
3. Великая Октябрьская социалистическая революция. Документы и материалы. Триумфальное шествие Советской власти. – Ч. I. – М., Изд. АН СССР, 1963.
4. Глушко Е. К., Степанов И. М., Шульженко Ю. Л. Разделение властей и парламентаризм. – М., 1992 – С. 18–19.
5. Декрет о полноте власти советов Принят II Всероссийским Съездом Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов 28 октября 1917 года / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zaki.ru/pages.php?id=2125>.
6. Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов 11(24) ноября 1917 г. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lebedinski.com/Decret2.doc>.
7. Декреты Советской власти. – М. : Госполитиздат, 1957. – Т. 1. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. / [исполн. С. Н. Валк]. – 1957. – XII. – 626 с.
8. Загладин Н. В. Тоталитаризм и демократия: конфликт века // Кентавр. – 1992. – Май-июнь. – С. 3–18.
9. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и общего хозяйствования в СССР» от 9.04.1990 / Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – № 16. – 1990. – Ст. 267.
10. Історія України (Соціально-політичні аспекти) : [Навчальний посібник]. / Загальна редакція Б. П. Ковальського. Частина II. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.library.ntu-kpi.kiev.ua/methods/istor/modi2.pdf>.
11. Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К., 1997. – С. 105–113.
12. Конституція РСФСР 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1918. – № 51.
13. Конституция СССР 1924 // История советской конституции (в документах) 1917–1956. – М., 1957.

14. Конституция СССР 1936 // История советской конституции (в документах) 1917-1956. – М., 1957.
15. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка. – 1992. – 272 с.
16. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. – К., 1937 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg>.
17. Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки 1929 р. Постанова XI Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>.
18. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії і практики. – К. : НДФІ, 1997. – 276 с.
19. Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1987. – 367 с.
20. Кульчицький С. Національна політика більшовиків в Україні під час створення комуністичного ладу. <http://www.history.org.ua/Zbirnyk/13/1.pdf>.
21. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. – М. : Юрист, 1997. – 428 с.
22. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Клікунов А. В. Організація влади у містах пострадянської Білорусі та України: компаративний аналіз: Монографія. – Львів : Ліга-Прес, 2005. – 104 с.
23. Ленин В. И. Государство и революция // Полн. собр. соч. – Т. 33. – М. : Издательство политической литературы, 1974.
24. Ленин В. И. Доклад о замене разверстки натуральным налогом: X съезд РКП(б) 3–16 марта 1921 г. // Полн. собр. соч. – Т. 43. – М. : Издательство политической литературы, 1974. – С. 57–73.
25. Ленин В. И. Марксизм о государстве // Полн. собр. соч. – Т. 49. – М. : Издательство политической литературы, 1974.
26. Ленин В. И. О государстве // Полн. собр. соч. – Т. 31. – М. : Издательство политической литературы, 1974.
27. Лукин Ю. Ф. Сопротивление тоталитаризму, активность и протест в истории советского общества. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук. Специальность 07.00.01 – история общественных движений и политических партий. – М. 1993. – 45 с.
28. Лукьянова Е. А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://leftinmsu.narod.ru/polit_files/books/Lukyanova_gos.htm.
29. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атака, 2003. – 576 с.
30. Маркс К. и Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии. Соч. Изд. 2. – Т. 4. – С. 419–459.
31. Новые законы СССР. Выпуск 1. – М. : Юридическая литература, 1990. – 224 с.
32. Новые законы СССР. Выпуск 3. – М. : Юридическая литература, 1991. – 143 с.
33. Обращение НКВД к Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 6 января 1917 года «Об организации местного самоуправления» // История советской конституции (в документах) 1917-1956. – М., 1957.
34. Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. – М. : Юридическая литература, 1984. – 830 с.

Рецензенти: Іванов М. С. – д.політ.н., професор;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Євтушенко О. Н., 2011

Стаття надійшла до редколегії 04.05.2011 р.

ВИТОКИ ТА ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

В статті аналізується процес становлення регіональної демократії в Європі та нормативно-правової база Європейського Союзу та Ради Європи з питань регіональної демократії та врядування на регіональному рівні.

Ключові слова: Регіональна демократія, врядування на регіональному рівні, регіоналізм, Європейська Хартія регіональної демократії.

В статье анализируется процесс становления региональной демократии в Европе и нормативно-правовая база Европейского Союза по вопросам региональной демократии и управления на региональном уровне.

Ключевые слова: Региональная демократия, управление на региональном уровне, регионализм, Европейская Хартия региональной демократии.

The article analyzes the process of regional democracy in Europe and regulatory-legal framework of the European Union and Council of Europe on regional democracy and governance at the regional level.

Key words: Regional democracy, governance at the regional level, regionalism, the European Charter of Regional Democracy.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження європейського досвіду запровадження регіональної демократії зумовлена потребою виявленні джерел європейських стандартів регіональної демократії, дослідженні регіоналізму як політичного явища та досвіду регіоналізації в європейських державах для вироблення й реалізації оптимальної моделі взаємодії різних рівнів врядування в Україні. Оскільки Україна прагне масштабно інтегруватися в наднаціональні європейські структури, вивчення документів Ради Європи з питань регіональної демократії потребує першочергової уваги, враховуючи стан і проблеми розбудови демократії в нашій країні, про що безпосередньо зазначається в Рекомендації 102 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи щодо місцевої та регіональної демократії в Україні та Резолюції 1549 (2007) Парламентської Асамблеї ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження методологічного характеру щодо європейських принципів державного управління та принципів регіонального врядування в країнах Європейського Союзу відображені в працях російських та вітчизняних вчених: Г. Атаманчука, Т. Безверхнюк, І. Грицяка, А. Гранберга, Е. Коваленка, В. Козбаненка, В. Лексіна, С. Максименка, Ю. Наврузова, П. Надолішнього, Н. Нижник, Г. Райта, С. Саханенка та багатьох інших. Незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми, досі ще недостатньо уваги приділяється дослідженню «європеїзації» регіонального врядування, зокрема принципам регіональної демократії.

Метою статті є дослідження процесу становлення регіональної демократії в Європі та аналіз нормативно-правової бази Європейського Союзу та Ради Європи з питань регіональної демократії та врядування на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Намагання теоретично обґрунтувати та закріпити принципи регіоналізму знайшли своє втілення у цілому ряді документів Ради Європи – інституції, що виробляє стандарт сучасної демократії – і в найбільш концентрованому вигляді у проекті Європейської Хартії регіональної демократії.

Підготовка цього документу здійснювалась протягом сорока років. Ще наприкінці 60-х рр. XX ст. розпочавши роботу над проектом Європейської хартії місцевого самоврядування Конференція місцевих влад Європи, що була утворена у 1957 р., звернула увагу на те, що крім місцевого, суттєвим елементом публічної влади країн Європи займає регіональний рівень. На основі цього розуміння у 1970 р. Конференція місцевих влад Європи прийняла особливу Резолюцію 67 (1970) щодо проблем регіоналізації в Європі. У зазначеному документі вперше на рівні загальноєвропейського політичного інституту зазначалось, що європейська інтеграція буде штучним та ефемерним явищем до того часу, поки до неї не буде залучені територіальні спільноти, зокрема регіони. Одночасно підкреслювалось, що поняття регіон досить сильно відрізняється в залежності від країни, що й вимагає вироблення певних стандартів щодо цього явища. Конференція також зазначила, що незважаючи на домінування на той час переважно просторових та суто географічних виз-

начень регіону, він є специфічним територіальним колективом, що займає проміжне місце між державою та місцевим рівнем та характеризується історичною, культурною, географічною та економічною гомогенністю, що дозволяє населенню об'єднатися щодо реалізації певних інтересів та досягнення спільних цілей. Було рекомендовано країнам – членам Ради Європи, а також Європейському економічному співтовариству приділити більшу увагу регіональному рівню врядування щодо вирішення у першу чергу культурних завдань та фінансуванню регіонального розвитку. Зазначене призвело також до реорганізації у 1975 р. на підставі у прийнятої у м. Голуей (Ірландія) Декларації Конференції місцевих влад Європи у Постійну конференцію місцевих та регіональних влад Європи.

У 1980 р. на підставі декларації, прийнятої представниками регіональних влад в м. Бордо у 1978 р., Постійна конференція місцевих та регіональних влад Європи більш ґрунтовно розглянула регіональну проблематику прийнявши Резолюцію 117 (1980) о регіональних інститутах в Європі. Було зазначено, що регіоналізація полягає у:

- створенні великих за розміром територіальних одиниць та відповідного виду публічної влади, що знаходиться поміж місцевим та загальнодержавним;
- визначенні компетенції, що вирішується регіональним рівнем влади під власну відповідальність у сферах регіонального та економічного планування та культурної політики;
- передачі державних функцій на регіональному рівні до відання органів регіональної влади;
- встановлення представницьких органів влади на регіональному рівні;
- передачі представницьким органам регіональної влади законодавчих повноважень, наскільки це дозволяють державні інтереси;
- заснування незалежних регіональних бюджетів та відповідної податкової бази.

Завдяки усвідомленню ролі регіонів в процесі європейського розвитку та після прийняття у 1985 р. Європейської хартії місцевого самоврядування, враховуючи Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи 1021 (1985) та 1256 (1995) та Резолюцію Європейського парламенту від 18.11.1988 р. Постійна конференція місцевих та регіональних влад Європи, яка у 1994 р. перетворилася у Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, зосередилася на розробленні проекту Європейської хартії регіонального самоврядування.

У Резолюції Конгресу місцевих та регіональних влад Європи 8 (1994) щодо регіоналізму в Європі та відповідної Рекомендації 6 (1994), що були прийняті за підсумками конференції представників регіонів у Женеві у 1993 р. було вирішено, що у зв'язку із спільністю багатояких принципів регіонального та місцевого самоврядування одним із джерел майбутньої Європейської хартії регіонального самоврядування має бути

Європейської хартії місцевого самоврядування, а також Декларація щодо регіоналізму в Європі, [5]. яка була прийнята у 1995 р. міжнародною організацією Асамблеєю європейських регіонів. Суттєву роль у підготовки документу також відіграла Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи R (95) 19 щодо принципу субсидіарності [6], якою був визначений принцип розподілу компетенції між державним та регіональним рівнем врядування, з одного боку, регіональним та місцевим, з іншого.

Резолюцією 37 (1996) та Рекомендацією 22 (1996) Конгрес місцевих та регіональних влад вніс проект Європейської хартії регіонального самоврядування на обговорення держав-членів та органів Ради Європи. Слухання щодо проекту Хартії у Ганновері (1996), Барселоні (1996), Флоренції (1997), Вроцлаві (1997) дозволили доопрацювати зазначений проект Хартії. Рекомендацією 34 (1997) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи проект Європейської хартії регіонального самоврядування був внесений до Комітету міністрів Ради Європи для з'ясування можливості відкриття її для підписання. Парламентська асамблея Ради Європи Рекомендацією 1349 (1997) та Комітет регіонів Європейського Союзу висловили повну підтримку проекту Хартії.

Незважаючи на те, що Європейська хартія регіонального самоврядування не набула чинності, тим не менш вона відіграла свою роль політико-ідеологічного орієнтиру щодо розбудови регіональної демократії в країнах Європи. У Резолюції 83 (1999) та Рекомендації 65 (1999) про стан та перспективи регіоналізації в Європі Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи зазначив, що усі адміністративні заходи та перетворення спрямовані на регіоналізацію у країнах-членах Ради Європи повинні ґрунтуватися на принципах проекту Європейської хартії регіонального самоврядування. Зокрема, орієнтуючись на її вимоги у 1998 р. Польща здійснила реформу публічної адміністрації, що призвело до створення інституту регіонального самоврядування. Зазначений досвід був високо оцінений Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи, який Резолюцією 102 (2000) про оцінку регіоналізації у Центральній Європі, зокрема у Польщі, рекомендував його використати в інших країнах регіону.

Рекомендація 102 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні [7]. визначила, що в Україні також має бути створена демократична система регіонального самоврядування на принципах, які містяться в проекті Європейської хартії регіонального самоврядування. Враховуючи вимоги Хартії та для добре збалансованого функціонування всіх рівнів самоврядування в Україні та чіткого розуміння і розподілу відповідних повноважень, було рекомендовано, щоб законодавство та Конституція України чітко відрізняли місцеве самоврядування від регіонального, а останнє від органів державної влади на

місцях. Також було рекомендовано, щоб регіональні ради, включаючи місто Севастополь, аж до внесення необхідних змін до Конституції, мали свої власні виконавчі органи (політично підзвітні їм урядові структури) та адміністрації (штат). Також слід зазначити, що Україна поширила вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, принципи якої багато в чому увійшли до проекту Європейської хартії регіонального самоврядування, на обласний рівень врядування.

Незважаючи на велике суспільно-політичне значення, що набув проект Європейської хартії регіонального самоврядування, робота щодо набуття нею чинності була на тривалий час загальмована.

У Резолюції 146 (2002) Конгрес місцевих та регіональних влад зазначив, що різноманітність національних форм регіонального самоврядування потребує такого юридичного документу, що передбачає певну гнучкість щодо його застосування. При цьому принципи регіонального самоврядування повинні продемонструвати для всіх країн переваги цього суспільного інституту.

У свою чергу XIII конференція (Хельсінкі, 2002) Європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління визнала, що Європейська хартія регіонального самоврядування:

- має поважати суверенітет, ідентичність та свободу країн встановлювати свій власний внутрішній устрій, який в той самий час має відповідати зазначеним загальним принципам;
- має бути достатньо широкою, щоб визнавати велике розмаїття демократичних форм регіонального самоврядування;
- має чітко встановлювати, що кожна країна володіє правом вирішувати питання встановлювати або ні регіональні органи влади;
- не повинна суперечити принципу рівності між органами місцевої і регіональної влади з огляду на повагу до організаційної автономії, там де цей принцип встановлений Конституцією або законом;
- не повинна призвести до створення системи пріоритетів щодо різних моделей регіональної автономії;
- має дозволяти країнам певну свободу вибору для врахування специфічних особливостей їх систем регіонального самоврядування [4].

При цьому значна частина представників національних урядів Комітету міністрів Ради Європи виступила за прийняття Хартії не в якості зобов'язуючого, а в якості виключно рекомендаційного документу. У зв'язку з цим Резолюцією 161 (2003) Конгрес місцевих та регіональних влад висловив своє негативне ставлення стосовно підміни Хартії про регіональне самоврядування рекомендацією, що не має строго юридичних наслідків, адже це може створити дисбаланс в Європейському праві, оскільки Європейська хартія місцевого самоврядування була прийнята у вигляді юридично зобов'язуючого документу.

Рекомендацією 156 (2004) Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи з метою запровадження принципів регіонального самоврядування у правову систему країн Європи запропонував кілька альтернатив. Серед них: поширення норм Європейської хартії місцевого самоврядування на регіональний рівень; приєднання до Європейської хартії регіонального самоврядування у випадку її прийняття; ратифікація норм Європейської хартії місцевого самоврядування для одних регіонів та ратифікація Європейської хартії регіонального самоврядування для інших; виключення в деяких випадках тих чи інших регіонів зі сфери дії обох документів.

У Резолюції 244 (2007) Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи були дещо переусвідомлені принципи врядування на регіональному рівні, закріплені у проекті Європейської хартії регіонального самоврядування. Попри Конгрес зазначив, що прийняття загального документу щодо регіонального розвитку та управління дозволить створити умови для запровадження інститутів регіональної демократії в тих країнах, які це ще не здійснили.

Дослідження моделей регіоналізму в країнах-членах Ради Європи, виходячи з раніше визначених принципів проекту Європейської хартії регіонального самоврядування дозволило робочому органу Комітету міністрів Ради Європи – Комітету щодо місцевої та регіональної демократії, розробити більш гнучкий документ, що не лише визначив загальні принципи врядування на регіональному рівні але й врахувати особливості різних країн. Конференції у Будапешті (2006) та Валенсії (2007) міністрів країн-членів Ради Європи, що відповідають за регіональну політику цілком схвалили зазначений проект. Проте питання щодо прийняття його у вигляді конвенції або рекомендації так і не було остаточно вирішено.

У підсумку, в результаті численних консультацій між Комітетом щодо місцевої та регіональної демократії, Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи, міжнародних організацій, що представляють органи регіональної влади був підготовлений проект Європейської хартії регіональної демократії. Рекомендацією 240 (2008) від 30.05.2008 Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи він був рекомендований до прийняття в якості зобов'язуючого документу.

Слід зазначити, що проект Європейської хартії регіональної демократії, як своєрідний документ-мінімум, є результатом політичного компромісу, між європейським регіональним рухом та органами Ради Європи, відповідальними за впровадження прийнятих рішень. Не порушуючи загальні принципи регіонального самоврядування, окреслені у проекті Європейської хартії регіонального самоврядування 1997 р. він дозволяє їх пристосовувати як до умов країн, що володіють значними традиціями регіоналізму, так і тих, що лише встали на цей шлях. Враховуючи зміни, що відбулися у XXI ст. у розумінні демократії як суспіль-

ної цінності та публічного інституту, проект Європейської хартії регіональної демократії наповнює регіональне врядування у ряді випадків новим змістом та надає йому сучасне звучання.

Поява Європейської хартії регіональної демократії була викликана посиленням різноманітності інтеграції в Європі, у тому числі на регіональному рівні, що викликало необхідність зіставлення систем регіонального врядування у різних країнах і пошуку уніфікованих підходів до їх подальшого розвитку. Невипадково, що у Рекомендації 1811 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи про регіоналізацію в Європі зазначалось, що розвиток регіоналізованої Європи є додатковою гарантією демократії, адже це розширює можливості громадян грати активну роль у політичних питаннях. Сфера ж регіональної політики являє собою досить актуальну інституційну реальність як субнаціональний рівень влади у більшості держав-членів Ради Європи, оскільки саме регіон внаслідок своїх розмірів та близькості до населення є ідеальним рівнем для здійснення владних повноважень.

В рамках нашого дослідження розглянемо зміст проекту Європейської Хартії регіональної демократії. Хартія складається з преамбули та 52 статей, що об'єднані у чотири розділи, останній з яких – процедурний. При цьому слід зазначити, що текст Проекту є автентичним на англійській та французькій мові, які певною мірою відрізняються між собою щодо змісту ряду категорій, на що обов'язково буде звернено увагу.

У преамбулі містяться основні цілі розробки проекту Європейської Хартії регіональної демократії, її теоретичні та нормативні джерела. Зокрема, констатується, що Рада Європи як міжнародна організація створена для захисту та втілення принципів демократії, а відтак – інститут регіонального самоврядування є частиною демократичного стандарту країн Європи. Саме назва Хартії більш чітко, у порівнянні з проектом Європейської Хартії регіонального самоврядування, засвідчує, що існування регіонального рівня самоврядування є проявом демократії у територіальному вимірі, а отже, категорії «регіональна демократія» та «регіональне самоврядування» є тотожними. Виходячи з цього, ігнорування або невизнання прав регіонів на самоврядування свідчить про великі проблеми з демократією в країні взагалі.

Демократія, на погляд розробників проекту Хартії, набуває свій прояв, перш за все, через активну участь громадян в управлінні публічними справами на всіх рівнях врядування, а отже, поширення цього права на регіональний рівень сприяє зміцненню демократичних цінностей. Підсилення «демократичного пафосу» проекту Європейської Хартії регіональної демократії забезпечується й тим, що серед її основних джерел визначена Європейська конвенція прав та свобод людини 1950 р. [2].

Преамбула проекту Європейської Хартії регіональної демократії зафіксувала й більш усталене, у

порівнянні з 1997 р. (час створення проекту Європейської Хартії регіонального самоврядування) явище у суспільно-політичному та економічному розвитку світу – глобалізацію. У зв'язку з цим, у вихідних положеннях проекту Європейської Хартії регіональної демократії визначається, що регіональна демократія допомагає урівноважити вплив глобалізації на держави-члени, зокрема, через можливість вироблення на регіональному рівні певної політики щодо економічного та соціального розвитку, збереження регіональної ідентичності. Регіональна демократія, яка будується на територіальних інтересах, регіональній ідентичності та цінностях, є проявом суспільно-політичного та культурного локалізму, дозволяє компенсувати «зворотні сторони» глобалізації. Особливо це важливо для Європи, де наявність поширеної регіональної ідентичності засвідчує різноманітність Європи та сприяє збагаченню європейської культури в цілому. Крім цього, регіональний рівень влади володіє значними перевагами у сфері інтеграції меншин. Наслідком цього стало віднесення до теоретико-правових джерел концепції регіональної демократії норм Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин [3], спрямованої на збереження регіональної культурної спадщини, яка багато в чому ґрунтується на лінгвістичній основі.

Регіональний рівень влади, поряд з іншими публічними інститутами, може забезпечити реалізацію природного права людини на управління суспільними справами. Завдяки своїй наблизеності до громадянина, інститут регіональної влади ефективно забезпечує реалізацію цілого ряду публічних функцій. На підставі вищезазначеного формується особливий вид публічної влади – регіональна влада, що належить регіональним спільнотам та обраним ними органам. Регіональний рівень влади, виступаючи елементом єдиного каркасу публічної влади в країні, володіє певною самостійністю від інших її складових – державної влади та місцевого самоврядування. При цьому легітимізація регіонального самоврядування не повинна відбуватися за рахунок останніх, а повинна спиратися на його власні ресурси.

Враховуючи неоднозначність сприйняття концепції регіональної демократії, велику кількість організаційних моделей врядування на регіональному рівні в різних країнах Європи та з метою забезпечення гнучкості європейських стандартів щодо регіонального розвитку, у преамбулі проекту Європейської Хартії регіональної демократії особливо підкреслюється повага до різноманітних форм інституційної організації європейських регіонів, а також право кожної держави самостійно визначати засади функціонування регіональних влад. При цьому підкреслюються особливі інтереси тих країн Європи, що з тих чи інших причин не впровадили регіональну демократію у свою публічну систему.

Інститут регіональної влади набуває різні організаційно-правові форми, але принциповим є те,

що у будь-якому випадку він не є суверенною владою, а відтак не порушує принцип територіальної цілісності держав. Наявність регіональної самоїдентичності та відмінності між регіонами не виключає можливості встановлення солідарності між регіонами з метою їх збалансованого розвитку, координації зусиль щодо реалізації власних інтересів.

Розвиваючи зазначені ознаки регіонального самоврядування, Рекомендація 1811 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи про регіоналізацію в Європі зазначає, що у ряді країн Європи існують націоналістичні, культурно-лінгвістичні, релігійні та прикордонні меншини, що призводить до різноманітних конфліктів у суспільстві. Більшість з цих проблем може бути ефективно вирішена в межах інституціалізованої субдержавної влади з урахуванням принципів субсидіарності, регіоналізації, самоврядування та федералізму. Відтак регіони повинні внести свій внесок у справу стабільності та миру між Європейськими державами та народами.

У засадничих положеннях проекту Хартії підкреслюється органічний зв'язок між нею та Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 р. Володіючи багатьма спільними рисами, перш за все, націленістю на реалізацію територіальних інтересів, інститути місцевого та регіонального самоврядування приречені на тісну взаємодію. Але ця взаємодія може бути ефективною в умовах чіткого розподілу функцій між двома автономними інститутами, а регіональна демократія не повинна розвиватися за рахунок та на шкоду місцевому самоврядуванню.

Таким чином, преамбула проекту Європейської Хартії регіональної демократії фіксує, що Європа як цивілізаційне та геополітичне явище набуває крім наднаціонального, національного, місцевого ще один вимір – регіональний, і завдяки такій складності, різноманітності та різнобарвленості це дозволяє їй пристосуватися до нових викликів XXI ст.

Перебуваючи тривалий час у політичній самоізоляції від європейської цивілізації Україна не вплинула жодним чином на європейські стандарти місцевого самоврядування. Увійшовши у 90-х рр. XX ст. до сім'ї європейських народів та держав Україна, на наш погляд, має можливість здійснити свій внесок у вироблення стандартів врядування на регіональному рівні Європи.

Стаття 1 проекту Європейської Хартії регіональної демократії закріплює, що Хартія, у випадку її прийняття, є багатостороннім міжнародним договором, а відтак, регулює міжнародні відносини, встановлюючи для її учасників відповідні права та обов'язки згідно з основними принципами міжнародного права.

Специфікою проекту Європейської Хартії регіональної демократії є те, що вона є договором, укладеним за участю міждержавної організації – Ради Європи, договірною правоздатністю якої обмежена її функціями і залежить від її статутних

процедур. Таким чином, Європейська Хартія регіональної демократії, за умов її прийняття, підпадає під дію Віденської конвенції про право договорів між державами та міжнародними організаціями або між міжнародними організаціями 1986 р. [1].

На відміну від аналогічної статті проекту Європейської Хартії регіонального самоврядування, що була зорієнтована на прийняття всіх без виключення її положень, проект Європейської Хартії регіональної демократії, будучи більш гнучким документом, містить три рівня визнання її норм: приєднання до всіх загальних принципів організації врядування на регіональному рівні, визначених у розділі I (стаття 3-21); приєднання до однієї з трьох рекомендованих моделей організації регіональної влади, визначених у розділі II (стаття 22-28); приєднання до 2/3 норм, що визначають фінансово-економічні та інші засади організації місцевої влади, визначених у розділі III (стаття 29-44).

Зазначене дозволяє, з одного боку, не уніфікувати інститут регіональної демократії, дати можливість створення національної моделі врядування на регіональному рівні, а з іншого – забезпечити реальний розвиток регіонального рівня в системі територіальної організації влади країн Європи на підставі збереження загальних демократичних принципів Хартії.

Додаткову гнучкість проекту Європейської Хартії регіональної демократії додає можливість конкретизувати категорії регіонів та органів влади, на які поширюється дія Хартії, що закріплено у статті 2. Певною мірою це дозволяє здійснювати вилучення та обмеження її застосування щодо ряду територій. Зокрема, в процесі приєднання до Європейської Хартії місцевого самоврядування 7 країн зробили територіальні застереження. Так, Данія не поширила її на Фарерські острови та Гренландію; Об'єднане королівство Великобританії та Північної Ірландії обмежило сферу дії Хартії наступними категоріями влади: Англія (окружні ради, районні ради, міські ради Лондона, ради острова Сіллі); Уельс та Шотландія (усі ради сформовані відповідно до Розділу 2 Закону про місцеве самоврядування від 1994 р.).

Висновки. Регіональна ідея має у суспільній свідомості коріння більш глибоке, ніж навіть у державно-правових інститутах, і меншою мірою, ніж вони, піддана впливу змін, що відбуваються у світі. Давність регіоналістичної традиції в європейській культурі незаперечна. Існування різних теоретичних моделей та концепцій регіоналізму, дискусії між школами та напрямками з цього питання є віддзеркалюванням теоретичного багатства, нагромадженого за кілька століть політичною думкою, що примножується зараз цілим сонмом теоретиків. Проект Європейської хартії регіональної демократії, як своєрідний документ-мінімум, є результатом політичного компромісу, між європейським регіональним рухом та органами Ради Європи, відповідальними за впровадження прийнятих рішень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Віденська конвенція «Про право договорів між державами та міжнародними організаціями або між міжнародними організаціями» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Європейська конвенція прав та свобод людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Методичні матеріали щодо проведення Європейського тижня місцевої демократії в Україні. – К. : Фонд сприяння місцевого самоврядування України при Президентіві України, 2007. – 132 с.
5. Declaration of the Assembly of european regions on regionalism in Europe of the 4th of. December 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/GB-Declaration-Regionalism.doc.
6. Rec (95) 19 on the implementation of the principle of subsidiarity [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=536827&SecMode=1&DocId=528600&Usage=2>.
7. Recommendation 102 (2001) of the Congress of Local and Regional Authorities on local and regional democracy in Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=822897&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>.

Рецензенти: Лопушинський І. П. – д.держ.упр.;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Топалова Е. Х., 2011

Стаття надійшла до редколегії 05.02.2011 р.

ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СУСІДСТВА ЯК ІНСТРУМЕНТ СПІВРОБІТНИЦТВА ЄС З УКРАЇНОЮ

У статті аналізується Європейська політика сусідства як інструмент співробітництва ЄС з сусідніми державами, зокрема і з Україною, через призму нових геополітичних умов в регіоні, у тому числі внаслідок подій у Північній Африці початку 2011 року, підготовку нової посиленої угоди між ЄС та Україною, що має закріпити співробітництво між двома сторонами на новому рівні з перспективою набуття Україною членства в Європейському Союзі.

Ключові слова: Європейська політика сусідства, Україна, Європейський Союз, європейська інтеграція, угода про асоціацію, держави-сусіди ЄС, членство в ЄС, зовнішня політика.

В статье анализируется Европейская политика соседства как инструмент сотрудничества ЕС с соседними государствами, включая и Украину, принимая во внимание новые геополитические условия в регионе, в том числе в результате событий в Северной Африке в начале 2011 года, подготовку нового усиленного соглашения между ЕС и Украиной, которая должна закрепить сотрудничество между двумя сторонами на новом уровне с перспективой членства Украины в Европейском Союзе.

Ключевые слова: Европейская политика соседства, Украина, Европейский Союз, европейская интеграция, соглашение об ассоциации, государства-соседи ЕС, членство в ЕС, внешняя политика.

European Neighborhood Policy as an instrument of cooperation with the neighboring countries, including Ukraine, is analyzed in this article taking into account new geopolitical conditions as the result of events in North Africa in the beginning 2011 year, preparation of new association agreement between the EU and Ukraine on the new level with perspectives of membership of Ukraine in the European Union.

Key words: European Neighborhood Policy, Ukraine, the European Union, European integration, association agreement, countries-neighbors of the EU, membership in the EU, external politics.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. 11 березня 2003 р. Європейська Комісія ухвалила нову концепцію своїх відносин з Україною. У посланні під заголовком «Ширша Європа – Сусідство: новий вимір відносин з нашими східними та південними сусідами» Комісія чітко визначила, що метою нової концепції є утворення зони процвітання та добро-сусідства – «кола друзів», з яким вона матиме тісні мирні стосунки і співробітництво. Головною метою є співпраця з країнами-партнерами заради сприяння процесу політичних та економічних реформ, підтримки тіснішої економічної інтеграції, сталого розвитку та забезпечення політичної підтримки та допомоги. Крім того, у відповідь на реальний прогрес, що демонструватиме відданість спільним цінностям, і супроводжуватиметься ефек-

тивним проведенням політичних та інституційних реформ, всім сусіднім країнам, у тому числі й Україні, буде запропонована частка внутрішнього ринку ЄС. Водночас можлива подальша інтеграція для сприяння вільному руху людей, товарів, послуг а капіталів (чотири свободи ЄС).

У травні 2004 р. Європейська Комісія ухвалила «Strategy Paper» щодо Європейської політики сусідства (ЄПС). Таким чином, ЄПС була розроблена у 2004 р. з метою уникнення появи нових роздільних ліній між розширеною Європою та її сусідами, посилюючи стабільність та безпеку в регіоні. Співробітництво в межах Європейської політики сусідства ЄС запропонував шістнадцяти найближчим своїм сусідам – Азербайджану, Алжиру, Білорусі, Вірменії, Грузії, Єгипту, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Лівії, Марокко, Молдові, Окупованим Палестинським Територіям, Сирії, Тунісу та

Україні. Отже, Україна співпрацює з ЄС в рамках Європейської політики сусідства вже сім років, що дає підстави оцінити її здобутки за цей період та перспективи у майбутньому беручи до уваги курс України на європейську інтеграцію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз різних аспектів даної проблеми започаткований у дослідженнях вітчизняних (наприклад, П. Буряк, О. Гупало, В. Копійка, Т. Шинкаренко) та зарубіжних практиків та науковців (А. Бальцер, М. Тудоровські, К. Патен, р. Проді, О. Рен М. Сівец тощо) в сфері державного управління, політичних наук та міжнародних відносин, присвячених аналізу зовнішньої політики України щодо інтеграції та ініціатив Європейського Союзу щодо сусідніх держав.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. На початку 2011 р. Європейська Комісія проводить аналіз Європейської політики сусідства. Додатковим фактором, який наразі змушує Європейський Союз замислитись над цілями, результатами та перспективами Європейської політики сусідства, є зміна політичної ситуації у Північній Африці на початку 2011 р. Тому актуальним є осмислення результатів співробітництва ЄС та України в рамках Європейської політики сусідства та її перспектив, зважаючи на нові регіональні геополітичні реалії, а також на підготовку угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Формулювання мети статті. Через вищезазначене, метою даної статті є аналіз Європейської політики сусідства як інструменту співробітництва ЄС з Україною через призму нових геополітичних умов в регіоні, у тому числі й підготовку нової посиленої угоди між ЄС та Україною, що має закріпити співробітництво між двома сторонами на новому рівні з перспективою набуття Україною членства в Європейському Союзі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейський Союз вимагає від держав-кандидатів на вступ поділяти цінності Євросоюзу, що є умовою членства в ЄС, а процес інтеграції до ЄС неминує спонукає до політичних, економічних та соціальних реформ в тих державах, що бажають інтегруватися до Європейського Союзу. ЄС як спільність цінностей є також базисом для партнерства з сусідніми державами в Північній Африці, Південному Кавказі, Південно-Східній Європі та Близькому Сході через такі ініціативи ЄС як Європейська політика сусідства [7, с. 5], на думку О. Рена, Європейського Комісара з питань інтеграції.

Європейська політика сусідства потребує широкої та тривалої співпраці ЄС і країн-партнерів з метою виконання обов'язків, встановлених спільними зусиллями у рамках «Плану дій щодо Європейської політики сусідства (ЄПС)». Основним інструментом реалізації Європейської політики сусідства є двосторонні Плани дій між ЄС та кожною країною-партнером в рамках ЄПС. Наразі 12 держав з 16 узгодили такі Плани дій, що

встановлюють шлях політичних та економічних реформ з короткостроковими та середньостроковими пріоритетами трьох та п'яти років.

Європейська політика сусідства на практиці означає:

- для тогочасних членів ЄС – коло друзів від м. Марракеш до м. Москва, що рухаються в одному з ними напрямку, які в майбутньому повною мірою користуватимуться перевагами спільного ринку і зовнішнім потенціалом всіх напрямів спільної політики;

- для сусідів ЄС – гарантія того, що хвиля розширення ЄС у 2004 р. надасть нові можливості для відносин з новим, більшим ЄС. Вони не тільки лишатимуться за стінами нової фортеці, їх запрошуватимуть приєднатися до найбільшого в світі ринку і скористатися його перевагами;

- створення зони стабільності, базованої на єдиних цінностях та спільних політичних завданнях;

- на передбачуваний термін це найкраща можливість для всіх сторін: для зміцнення співпраці між сусідами в такий спосіб, який не загрожує внутрішній рівновазі ЄС і не спонукає до нереалістичних амбіцій тих, хто одного дня планує вступити в ЄС;

- на довгий термін ця концепція прокладає шлях до стабільних, міцних відносин між ЄС та нашими сусідами. Очікуваний результат – якщо наші сусіди погодяться і зможуть скористатися пропозицією – стабільніше і заможніше життя на значній частині нашої планети [4, с. 9].

Р. Проді, Президент Європейської Комісії, та К. Патен, член Європейської Комісії з питань зовнішніх відносин відзначили, що така ініціатива ЄС стосується тих держав, що прагнуть відповідати тим високим стандартам, які ЄС встановив для своїх держав-членів, і поважає цінності, на яких базується ЄС. Це означає значне політичне, економічне та інституційне реформування за певними напрямками – від управлінських структур до громадянських свобод та прав людини. Процес реформ може тривати доволі довго, але, на думку представників ЄС, визначена мета допоможе країнам здійснювати реформи. Ті країни, які будуть готовими відповісти на пропозицію, отримають для виконання спільно визначених завдань потужну підтримку з боку ЄС: фінансову допомогу і краще пристосовані до потреб програми [4, с. 9].

Чинні угоди ЄС з країнами (про асоціацію або про партнерство й співробітництво, залежно від країни), містять всі необхідні положення і вичерпно окреслюють характер співпраці на першому етапі. Угоди про сусідство не мають на меті замінити вже чинні. Вони можуть стати актуальними на пізніших стадіях, коли ЄС і сусідня країна досягнуть такого етапу в стосунках, коли вони захочуть розширити рамки чинних угод. Угоди про сусідство можуть набувати різних форм, але вони в будь-якому разі означатимуть нові правові обов'язки. Їхній зміст, як і термін укладання, залежатимуть від конкретної ситуації та політичної волі відповідної країни [5, с. 8].

Спільні стратегії (які ЄС має з Росією, Україною та середземноморськими країнами) стали корисним засобом координації політики ЄС щодо третіх країн і представлення широких стратегічних перспектив ЄС. Плани дій якісно відрізняються від спільних стратегій: на відміну від чотирирічних спільних стратегій, вони можуть бути ухвалені на будь-який період, відповідно до інтересів ЄС та країни-партнера; їхній зміст відбиває зближення між партнерами; вони визначають чіткі цілі – конкретний прогрес в галузі інтеграції та лібералізації, і містять як графік їх виконання, так і критерії оцінки, за якими обидві сторони можуть оцінювати цей прогрес [5, с. 8].

Відзначимо, що стаття 49 Угоди про Європейський Союз передбачає, що будь-яка європейська держава може подати заяву щодо вступу до ЄС. Майбутні кандидати повинні відповідати критеріям членства: демократія, верховенство права, дотримання прав людини, функціонує ринкова економіка, ефективне застосування правил а політики ЄС. Насправді на кожне рішення стосовно подальшого розширення ЄС повинно стати предметом обговорення стосовно остаточних кордонів ЄС [5, с. 7]. У деяких випадках питання членства вже вирішено. Приєднання виключається, наприклад, для середземноморських партнерів-некандидатів. Але інші випадки залишаються відкритими, – такі як Україна та Молдова, які чітко висловили своє бажання приєднатися до ЄС. Торкаючись питання про членство, концепція констатує прагнення України та Молдови вступити до ЄС і пов'язує це питання з результатами дебатів щодо географічних меж ЄС. Тож ні позитивної, ні негативної відповіді щодо перспектив членства України в ЄС концепція не дає.

На думку р. Проді, Президента Європейської Комісії, та К. Патена, члена Європейської Комісії з питань зовнішніх відносин, ЄС має звернутися до країн колишнього Радянського Союзу з новими пропозиціями, запропонувати їм доступ до внутрішнього ринку ЄС – все, крім участі в інституціях ЄС. На практиці це означатиме поширення на ці країни чотирьох свобод – вільного пересування людей, товарів, послуг і капіталу, і використання потенціалу спільної політики ЄС повною мірою: в галузі транспорту, енергетики, охорони довкілля, дослідницької діяльності, культури та освіти. Ця концепція передбачає також, що партнери поділяють спільні цінності та реалізують спільні ініціативи в досягнення спільних політичних цілей [4, с. 9].

Як зауважив Н. Жустен, Посол та Голова Представництва Європейської Комісії в Україні, «ЄС має чітке бачення поступального підходу, який базується на принципі диференціації, тобто прогрес має оцінюватись відповідно до заслуг кожної окремої країни, та пропорційності, який означає, що нові переваги пропонуватимуться лише як відповідь на досягнення країни-партнера у здійсненні політичних та економічних реформ» [5, с. 7]. Що стосується інститутів та контрактних зобов'язань, повне виконання чинних угод залишається

необхідною передумовою будь-якого подальшого розвитку.

В межах даної ініціативи Україні пропонуються дві головні ідеї рамок відносин. По-перше, Україні пропонується новий курс, що включає в тому числі перспективу тіснішої інтеграції в єдиний ринок ЄС, преференційних торговельних відносин, подальшого співробітництва у сфері культури та взаєморозуміння, інтеграції у транспортну, енергетичну та телекомунікаційний європейські мережі та європейський дослідницький простір. По-друге, новий вимір забезпечують нові конкретні інструменти, зокрема, участь у європейських програмах і діях, нові джерела фінансування, Програма дій для України та щорічні огляди [5, с. 6].

На думку М. Сівеца, депутата Європейського Парламенту, доповідача резолюції Європейського Парламенту на тему політики східного партнерства та А. Бальцера, керівника програми «Розширення і сусідство ЄС» Центра європейської стратегії demosEUROPA, питання перспективи членства східних сусідів в ЄС стало в Європі темою сорому, адже ЄС не здатен дати відповідь чи повинні ці країни коли-небудь стати його членами. Однак, М. Сівец та А. Бальцер впевнені, що «немає ніяких сумнівів, що без перспективи членства готовність цих країн проводити реформи буде набагато нижча, ніж при наявності такої перспективи. Якщо ЄС буде користуватися лише затертими загальними формулюваннями на кшталт того, що «двері в Євросоюз не закриті, тому що Римський договір дає можливість кожній європейській державі подати заявку на членство», ЄС не зможе в повній мірі запустити в дію «м'яку силу» і величезний потенціал оптимізму і самовідданості в тих державах, які зацікавлені в членстві. Якщо ми не здатні говорити з ними про це, то будемо хоча б відвертими і не будемо очікувати надприродних результатів від реформ, що проводяться в цих державах» [6]. Щодо «м'якої сили» Європейського Союзу, про яку зауважили М. Сівец та А. Бальцер, Європейський Комісар з питань інтеграції О. Рен наголосив: «ідея в самому серці європейського проекту є простою: створити інститути та правила, в межах яких держави можуть робити свої справи – як політичні, так і економічні, – а інші держави будуть прагнути робити те саме. Найбільш ефективні засоби ЄС імплементації «м'якої сили» полягають у переконуванні держав інтегруватися до правового середовища та економічних зв'язків з Європейським Союзом» [7, с. 5].

Оцінюючи співробітництво України та ЄС в рамках Європейської політики сусідства, Міністерство закордонних справ України наголошує на незмінності позиції України щодо даної ініціативи ЄС: ключові засади ЄПС не відповідають стратегічній меті України щодо набуття членства в Європейському Союзі. У коментарі прес-служби Міністерства Закордонних Справ щодо Повідомлення Єврокомісії про імплементацію Європейської політики сусідства протягом 2008 р., прогрес

у реалізації Плану дій Україна-ЄС був досягнутий не завдяки запровадженню ЄПС щодо України, як це інтерпретується у Повідомленні Єврокомісії, а став можливим внаслідок політичної волі та наполегливих зусиль української сторони з метою втілення реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС [2]. Глава місії України при ЄС К. Єлісєєв, виступаючи в Європейському Парламенті у 2011 р., наголосив на тому, що Європейська політика сусідства «не здатна просувати європейську інтеграцію. Україна – приклад цього. Ми пройшли фазу, коли європейська інтеграція стала ключовим принципом розвитку країни. Це сталося не завдяки, але всупереч Європейській політиці сусідства. Зараз ми знаходимося в ситуації, де ЄПС не здатна надати необхідні політичні сигнали. Тому Європейська політика сусідства має включити в себе механізм розширення» [3].

Така позиція української сторони, яка наразі веде переговори з ЄС про підписання нової посиленої угоди між двома сторонами, є тим більш актуальною для переосмислення Європейським Союзом цілей ЄПС внаслідок зміни політичної ситуації у Північній Африці, на держави якої розповсюджується Європейська політика сусідства. Так, наприклад, у лютому 2011 р. Міністр закордонних справ Німеччини Г. Вестервелле у листі до уповноваженої ЄС з питань зовнішньої політики К. Ештон після подій у Північній Африці пропонує у майбутньому ЄС надавати допомогу сусідам, зважаючи на процес перетворень у цих країнах. У центрі уваги співпраці із сусідами мають бути ефективне урядування та демократичні реформи. З огляду на повалення диктаторських режимів у Тунісі і Єгипті, він висуває ідею

протягом півроку ЄС запропонувати нову концепцію підтримки реформ у країнах даного регіону. Крім того, Г. Вестервелле пропонує також реагувати скороченням допомоги на порушення принципів правової держави та негативний розвиток ситуації щодо демократичних перетворень. Паралельно з наданням фінансової допомоги країнам-сусідам Г. Вестервелле вимагає поглиблення економічної інтеграції [1].

Висновки. Таким чином, Європейська політика сусідства забезпечує рамки для розвитку нових взаємовідносин ЄС з сусідніми державами. Вона пропонує таким державам привілейовані відносини, які будуватимуться на взаємному визнанні спільних цінностей, головним чином у сфері верховенства права; справедливого управління; дотримання прав людини, зокрема, прав меншин; принципів ринкової економіки та безперервного розвитку. Глибина цих відносин залежатиме від того, наскільки ефективно втілюватимуться спільні цінності. Відповідь на практичні питання, порушені близьким розташуванням та сусідством мають розглядатися окремо від питання вступу до ЄС.

Оцінюючи результати даної ініціативи ЄС, можна говорити про те, що Європейська політика сусідства з самого початку не могла стати ефективним інструментом співробітництва ЄС з усіма своїми державами-сусідами через різні цілі самих держав-сусідів у взаємовідносинах з Євросоюзом. Адже, умовно держави-сусіди ЄС в рамках Європейської політики сусідства можна розділити та дві групи: партнери на східному кордоні ЄС, що мають намір і певні перспективи набуття членства в Європейському Союзі у майбутньому, та південні сусіди, що не мають таких намірів та перспектив (Див. мал. 1).

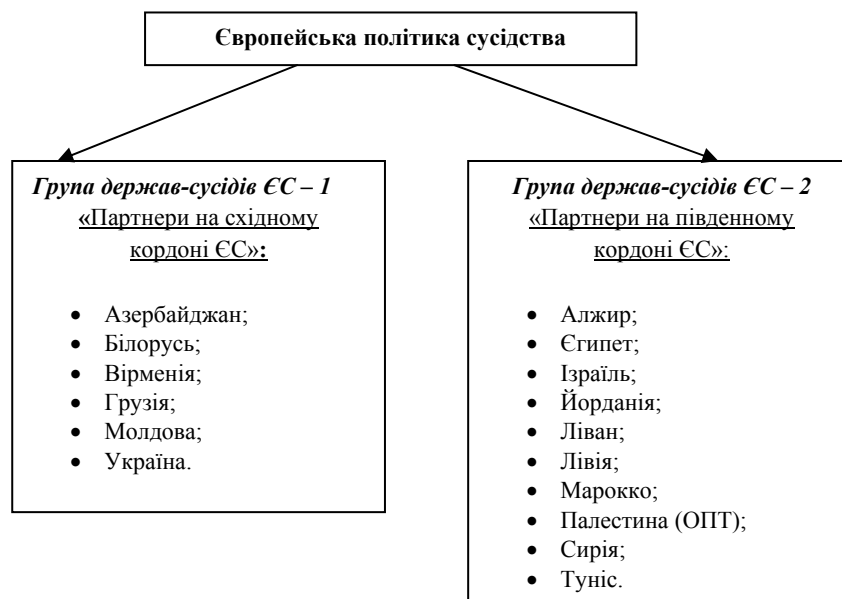


Рис. 1. Групи держав-сусідів ЄС в рамках ЄПС

Певним чином Європейський Союз вже почав осмислювати такі розбіжності у своїх державах-сусідах, що об'єднані рамками однієї ініціативи

ЄС, запровадивши ініціативу Східного партнерства, що стосується співробітництва у тому числі і з нашою державою, а також переосмислюючи

напрямки та цілі партнерства з південними середземноморськими державами через події у Північній Африці початку 2011 р. Тому можлива зміна орієнтирів зовнішньої політики ЄС та перенаправлення інструментів Європейської політики сусідства головним чином на держави Північної Африки у теперішніх умовах призведуть, відповідно, й до переосмислення Європейським Союзом своєї позиції щодо України. Для нашої держави, стратегія якої направлена на набуття членства в Європейському Союзі, співробітництво з ЄС в рамках Європейської політики сусідства не відповідає реалізації вищезазначеної стратегічної мети. Відповідно, наголошуючи на важливості впровад-

ження механізму розширення ЄС для певних сусідніх держав в межах Європейської політики сусідства, для України наразі актуальним є підписання нової посиленої угоди між Україною та ЄС, що надасть нові рамочні умови для співробітництва двох сторін та реалізації стратегічної мети нашої держави на європейську інтеграцію.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у характеристиці результатів та перспектив Східного партнерства як ініціативи ЄС для співробітництва, у тому числі, й з Україною, а також інструментів співробітництва України та ЄС в рамках Європейської політики сусідства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Глава німецького МЗС пропонує переосмислити Європейську політику сусідства [Електронний ресурс]. // Deutsche Welle. – 18.02.2011. – Режим доступу : <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14854005,00.html>.
2. Європейська політика сусідства не відповідає стратегічній меті України [Електронний ресурс]. // Інформаційне агентство УНІАН. – 25.04.2009. – Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-312885.html>.
3. Європейська політика сусідства повинна давати перспективу членства в ЄС [Електронний ресурс]. // ForUm. – 4 лютого 2011. – Режим доступу : <http://ua.for-ua.com/politics/2011/02/04/192303.html>.
4. Жити по-сусідськи // Євробюлетень. – 2003. – № 3, березень. – С. 8–9.
5. Ширша Європа – сусідство. Нова концепція відносин ЄС за східними та південними сусідами // Євробюлетень. – 2003. – № 3, березень. – С. 6–8.
6. Balcer A. Partnerstwo Wschodnie: punkt zwrotny [Electronic resource]. / A. Balcer, M. Siwiec // Rzeczpospolita. – 14-03-2011 / – Access mode : <http://www.rp.pl / artykul / 9133,626747-Partnerstwo-Wschodnie--punkt-zwrotny.html>.
7. Rehn O. EU Enlargement: Values Define Europe, Not Borders / O. Rehn // Foreign Policy. – № 151 (Nov. – Dec.). – 2005. – P. 5.
8. Tudorowski M. The European Neighborhood Policy towards Ukraine / M. Tudorowski // Biuletyn Opinie. – № 18. – 2009. – Warszawa, lipiec 2009. – 12 p.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент

© Палагнюк Ю. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 5.05.2011 р.

ФОРМУВАННЯ Й РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Визначено роль держави у захисті регіональних пріоритетів. Обґрунтовано механізми вирішення проблем введення державою особливих правових, організаційних, економічних режимів розвитку територій.

Ключові слова: Державна політика, регіональний пріоритет, реформування, суспільна система, територіальне управління.

Определена роль государства в защите региональных приоритетов. Обоснованы механизмы решения проблем введения государством особых правовых, организационных, экономических режимов развития территорий.

Ключевые слова: Государственная политика, региональный приоритет, реформирование, общественная система, территориальное управление.

The role of the state is certain in defence of regional priorities. The mechanisms of decision of problems of introduction by the state of the special legal, organizational, economic modes of development of territories are grounded.

Key words: State policy, regional priority, reformation, public system, territorial management.

Вступ. Особливою рисою сучасного розвитку регіонів України є рух до так званої нової регіональної парадигми спільного ринку. Ця участь має не лише позитивні, але й негативні сторони. Так, вона може призводити до порушення балансу у темпах соціально-економічного зростання окремих територіальних суспільних систем, звужувати можливості формування соціальних бюджетів, блокувати ефективність моделей регіональної політики. Суб'єкти регіональної політики, діставши доступ до влади й власності, можуть заявляти про специфічні соціальні цілі і пріоритети розвитку, лобіювати регіональні інтереси в найвищих органах законодавчої та виконавчої влади, впливати на формування вигідної саме їм моделі регіональної політики. Саме тому погляди вчених на фактори ефективних моделей регіональної політики є доволі різними: зовнішніми і внутрішніми, екзо- та ендогенної дії тощо. Найбільш часто до факторів зараховують: глобалізацію, світову кон'юнктуру, науково-технічний прогрес, регіональну спеціалізацію, соціально-трудовий потенціал, а також геоісторичні, геокультурні, геопросторові фактори.

Аналіз останніх наукових досліджень. Інтерес наукової думки в Україні до проблем аналізу політики носить інтегральний характер. Свідченням цьому є праці провідних учених, в яких піднімаються питання в т. ч. соціальної тематики Д. Богиня, В. Геєць, О. Грішнова, Б. Данилишин, О. Кілієвич, І. Кравченко, О. Кучеренко, Е. Лібанова, М. Логунова, І. Лукинов, О. Макарова, В. Оні-

кієнко, С. Пирожков, А. Пойченко, В. Романов, Ю. Сасенко, В. Тертичка, М. Чумаченко.

Постановка завдання:

– визначити роль держави у захисті регіональних пріоритетів;

– обґрунтувати механізми вирішення проблем введення державою особливих правових, організаційних, економічних режимів розвитку територій.

Результати. Україна, подібно до інших держав постсоціалістичного простору, характеризується низьким рівнем конкурентоздатності продукції, недостатнім обсягом інвестицій, низьким рівнем залучення економіки до міжнародного поділу праці, дешевою робочою силою. З цієї позиції український ринок праці є надзвичайно привабливим для реалізації амбіцій міжнародного капіталу.

Глобалізація має в Україні територіальні виміри. Це підтверджують оцінки інтенсивності проникнення міжнародного капіталу в сферу соціально-економічного регулювання рівня оплати та умов праці, в сферу функціонування й монополізації галузевих ринків праці, в сферу розвитку ринку робочих місць, а також, що особливо важливо, – в сферу традиційної культури, духовності, інформаційно-мотиваційних установок до праці.

В Україні – це текстильні, автомобільні, енергетичні й інші протистояння. У цій ситуації лише через поширення ліцензій, митних, тарифних обмежень можна скоротити інтервенцію товарної маси та збереження робочих місць.

Саме держава повинна стати надійною опорою у захисті регіональних пріоритетів, зробити заслін намаганням транснаціональних компаній перерозподілити сфери впливу у власних інтересах. Однак, про реальний стан справ отримати однозначний висновок важко. Це пов'язано з рядом причин.

Перш за все, проблемність ситуації окреслюється слабкою діагностикою соціальних явищ і процесів, що мають місце в суспільстві. Так, в Україні немає чіткої картини щодо частки ринку праці, контрольованого державою. Якщо в Російській Федерації за окремими оцінками фахівців під опікою держави перебуває лише 12 % ринку праці, а 78 % є поза сферою дії прямого державного регулювання [7, с. 267-272], то в Україні ситуація значно складніша. За експертними оцінками загальний рівень тінізації відносин в українській економіці майже у три рази вищий [2, с. 6]. Це, без сумніву є й оцінкою тінізації відносин соціально-трудових. Саме тому одним з пріоритетних завдань стратегічного розвитку держави є включення в міжнародні моніторингові програми інформаційного забезпечення досліджень зайнятості населення, зокрема в неформальному секторі економіки. Значну допомогу країнам в організації таких обстежень надає МОП.

По-друге, українська держава скинувши з себе за час затяжної кризи відповідальність за виконання переважної більшості соціальних функцій (крім функції соціального захисту), втратила контроль за базовими макроекономічними співвідношеннями та пропорціями розвитку. Це стосується, перш за все, сфери праці та зайнятості. В результаті вітчизняний ринок праці, система зайнятості, робоча сила стали неготовими до структурних перетворень економіки. Низька продуктивність праці, регрес у структурному та професійному розподілі, диференціація соціально-економічних умов зайнятості [7, с. 267-272], залишають відкритими ворота національного ринку праці для потоків ще менш кваліфікованої й вимогливої робочої сили з регіонів збройних конфліктів й стихійних лих, з середньоазіатських країн, із демографічно перенаселених територій.

Вирішення проблеми дешеvizни вітчизняної робочої сили та створення зон захисту кваліфікованої праці є однією з стратегічних вимог стабілізації економічного та соціального розвитку України. Напруженість ситуації полягає в тому, що внаслідок трудової еміграції і суттєвого зниження в загальній масі освітнього рівня молоді, вітчизняний ринок праці стає вторинним ринком робочої сили (з типовим рівнем освіти в 9 класів) та ринком віртуальних робочих місць.

По-третє, регіони України на фоні неефективності функціонування всієї системи державного управління, бідності місцевих бюджетів, а також відсутності науково обґрунтованого забезпечення стратегій власного розвитку, далеко не завжди є ініціаторами соціальних проектів і програм. Часто соціальні питання стають засобом прикриття корпоративних інтересів певних політич-

них сил. Події в Україні, що передували президентським виборам 2004р., яскраво підтвердили цю гіпотезу.

Одним з механізмів вирішення перелічених проблем було введення державою особливих правових, організаційних, економічних режимів розвитку окремих територій. Такі форми як транскордонна та євро регіональна співпраця, створення спеціальних економічних зон (СЕЗ) та спільних підприємств, спільна розробка та реалізація різноманітних міжнародних проектів дали змогу вийти на міжнародні структури, отримати доступ до світових ринків.

Упродовж 1998-2000 рр. в Україні було створено низку спеціальних економічних зон (БЕЗ) та територій із спеціальним режимом з терміном функціонування від 20 до 60 років [9]. Функціонування таких структур мало забезпечувати кращі умови для включення регіонів в зовнішньо-інтеграційні процеси. Мали враховуватися такі переваги глобалізації як спрощення доступу до прогресивних технологій, міжнародних фінансових фондів, розв'язання спільних із сусідніми державами соціально-економічних і екологічних проблем. Однак, в процесі своєї реалізації ідея зазнала переродження, що зумовило інші результати, ніж очікувала українська економіка. Іноземні інвестиції практично не вплинули на збільшення кількості нових робочих місць. В галузевому відношенні вони прийшли в харчову (спиртову, виноробну) промисловість, у фінансовий сектор, тобто у ті виробництва, які не є працемісткими.

Слід звернути увагу й на те, що через глобалізацію відбувається вплив на людську свідомість. В умовах взаємопроникнення економік, яке відбувається завдяки розвитку інформаційних технологій, нових комунікаційних систем, а також при зруженні запасів ресурсної бази розвитку світової економіки, постають проблеми збереження переваг окремих регіонів у площині ведення господарства, мотиваційних складових економічної культури й етики. Ці моменти ще детально не вивчено. Нині близько половини зайнятого населення України не має конкретної думки з приводу наслідків процесів глобалізації для них та майбутнього їх дітей. З числа тих, хто щось про неї знає, лише 12,1 % оцінюють її вплив на зайнятість позитивно (22,1 % – негативно, 16,6 % – вважають, що ніяк не вплине) [6, с. 29].

Світова кон'юнктура може виступати в ролі як фактора-стимулятора, так і дестимулятора процесів соціального розвитку територіальних суспільних систем. Адже існує перелік товарів і послуг, на які встановлюються світові ціни. Вони можуть кардинально впливати на ситуацію на регіональних ринках – нафта, окремі види сировини. Відповідно породжується не просто територіальна асиметрія в розвитку ринків, але й поляризуються передумови проведення належної регіональної політики. Варто нагадати, що соціальні цілі перебувають в антагоністичному протиріччі з законами функціонування

так званого «чорного» ринку. Це особливо простежується на глобальному рівні.

Науково-технічний прогрес може спричинити екстремальне зростання виробництва, а відтак позначатися на динаміці розвитку та задоволення соціальних потреб мешканців територіальних суспільних систем. Наука, інновації, інноваційний ринок – це ті ніші, які для передових країн світу забезпечують економічне зростання й ріст добробуту громадян. Сучасна економіка України розвивається практично без інновацій. Навіть в територіях зі спеціальним режимом інвестування частка випуску високотехнологічної продукції не перевищує 5 %. Структура експорту характеризується значною часткою продукції сировинної спрямованості та низьким рівнем доданої вартості (домінуючою є продукція металургійної промисловості, яку в Україні виробляють підприємства східних областей). Очевидно, в країні необхідна послідовна політика у цій сфері. Якщо взяти до уваги рекомендації вчених на рахунок того, що перейти на інноваційний шлях розвитку можна лише через участь у так званих регіональних ринках, а також врахувати, що українські регіони в інвестиційному плані характеризуються доволі різною привабливістю, то стає зрозумілим, що без державної підтримки вирішити проблему складно, або й неможливо.

Не можна сподіватися на зростання добробуту громадян без створення працевісних виробництв і високотехнологічних робочих місць. Очевидно розвиток інноваційної сфери, зокрема в Західному регіоні України, неможливий без проектів широко-масштабного відродження електроніки, машинобудування.

В Україні гостро стоїть потреба кардинального політичного рішення направлено на «інформатизацію» економіки країни. Акцентувати увагу очевидно слід на розвиток науково-інтелектуального потенціалу, на формування регіональних і локальних інноваційних мереж. Основна рушійна сила їхнього розвитку – спільні економічні, фінансові, соціальні й екологічні інтереси регіонів і сусідніх держав. Нового погляду вимагає розвиток локальних науково-технічних кластерів (територіальних зон розвитку нових технологій), що формуються на основі наукових парків малого бізнесу, технополісів і регіональних (створених у рамках національних держав) об'єднань.

Регіональна спеціалізація є фактором-стимулятором розвитку територіальних суспільних систем в умовах попиту на товари та послуги. Однак, при насиченні ними ринку, відбувається кардинально зворотній процес, на котрий органи регіональної влади вплинути не в змозі. В Україні прикладом цьому можуть слугувати процеси, пов'язані зі зміною територіальної структури господарського комплексу та концентрації певних виробництв, цілих галузей у межах території окремих областей та регіонів.

Особливістю сучасного етапу трансформаційних змін економіки України є те, що з переходом до

ринкових засад господарювання далеко не всі підприємства можуть заявити про свою конкурентоспроможність на відповідних ринках.

Соціальний позитив в цьому випадку пролягає через зміцнення органами місцевої влади власної фінансової бази соціальних реформ, збереження підприємствами робочих місць, стабілізацію позицій середнього класу.

Соціально-трудова потенціал. Формування й розвиток регіональної політики є немислим без участі людини, її потенціалу, фізичних, розумових, творчих здібностей. З одного боку, регіональна соціальна політика є інструментом впливу на людську активність, з іншого – результатом розвитку людських інтересів та потреб. При цьому нагадаємо, що «трудова потенціал суспільства, регіону, колективу, особистості – це ті можливості, які можуть бути мобілізовані й приведені до дії у процесі праці і які визначають фізичні межі трудового потенціалу на будь-якому рівні» [5, с. 31], що «зміст трудового потенціалу, всі його енергетичні можливості зосереджені у соціальній парадигмі» [5, с. 13], що культурні, релігійні, інтелект, матеріальні потреби, зокрема оплата праці, характер розподільчих відносин, соціальні гарантії, захист у старості, а також національні відносини, рівень демократичності влади, політичних організацій формують середовище соціально-трудова потенціалу, що «всі складові тісно взаємодіють,... весь світ становить матеріальну і духовну єдність, а ... соціально-трудова потенціал є категорією відтворення» [5, с. 14-16].

Щоб осмислити місце соціально-трудова потенціалу в розробці ефективної моделі регіональної політики, слід мати належну уяву про розвиток нових концепцій праці. Справа в тому, що в умовах інформатизації, комп'ютеризації економіки поновому постають проблеми організації й використання робочого часу (перш за все, скорочення його норм). Так, німецькими вченими зроблено висновки про неможливість повернення суспільства до класичної повної зайнятості, натомість створення «суспільства трьох часів»: найманої праці, власної праці та громадської праці [1, с. 40], або ж навіть «п'яти видів праці»: найманої, власної, громадської, суспільної, освітньої. Цьому «портфелю праці» протиставляється «портфель з доходом», який завдяки суспільній праці, кращим можливостям отримати освіту та взаємодопомоги громадян може значно скоротити їхні видатки і зробити людей менш залежними від найманої праці. Якщо громадяни візьмуть на себе частину тягара, – пишуть фахівці, – у держави вивільняться гроші на інвестування в громадську працю, а не в управління соціального забезпечення [3, с. 45]. Висновки вчених обумовили потребу нового погляду на проблеми формування та використання соціально-трудова потенціалу.

Зрозуміло, що висновки зарубіжних вчених не можуть дати відповідь на усі проблеми формування й використання соціально-трудова потенціалу в Україні. Більше того, на потребу обереж-

ного адаптування зарубіжного досвіду в український ґрунт справедливо вказують вітчизняні вчені [4, с. 41-53]. Очевидно, не варто забувати, що переходи від найманої до власної, громадської, суспільної, освітньої праці – це щораз інша мотивація зайнятості, котра тісно корелює із сформованістю вітчизняних регіональних ринків праці. В Україні ці ринки надзвичайно різні. Ще у середині 90-х років XX ст. М. Шаленко здійснила комплексну типологію регіональних ринків праці, підняла тему ««проблемного регіону», межі якого прив'язані, скоріше, до адміністративних районів, ніж до областей, вичленила близько 400 часткових, правда гіпотетичних, регіональних ринків праці [8, с. 31–38].

Висновки. Отже, нині у всіх регіонах України зростає інтерес до формування соціальних бюджетів. Водночас через проведення ряду реформ (адміністративно-територіальної, соціального страхування) перед нами відкривається широке поле

для реалізації власних ініціатив. Виникає ситуація, при якій регіональна спеціалізація, світова кон'юнктура, науково-технічний прогрес, глобалізація, соціально-економічні, геоісторичні, геокультурні, геопросторові фактори можуть стимулювати чи дестимулювати поведінку представників громади (територіальних суспільних систем) в напрямі «розкручування» власної стратегії реформ (причому з ухилом поглиблення територіального, відомчого чи сферично-секторального, демовітворювального типу регіональної політики). Гармонізація цієї стратегії з загальнонаціональною стратегією політики, державними цільовими соціальними програмами, вимагає чіткої уяви про стан ефективності функціонування систем, що забезпечують соціальний розвиток територіальних суспільних систем (соціально-демографічних, соціально-трудова, соціально-культурних і інших відносин).

ЛІТЕРАТУРА

1. Гроттіан П. Майбутнє праці: нові концепції праці завтрашнього дня // Deutschland. – 1999. – № 6. – С. 40.
2. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 рр. Послання Президента України до Верховної Ради – Донецьк : Економіст, 2002. – № 5. – С. 6.
3. Зайгер Х. Про майбутнє поняття праці // Deutschland. – 1999. – № 6. – С. 45.
4. Злупко С., Радецький Й. Нові концепції праці та зайнятості населення в Україні // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регулювання зайнятості та безробіття на регіональному ринку праці. (Щорічн. наук праць). Випуск XXVI / НАН України. IPД. Відп. ред М. І. Долішній. – Львів, 2000. – 240 с.
5. Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика в Україні: сучасні форми та методи реалізації (Зб. наук. пр.). – Вип. № 2 (52) / НАНУ. IPД. Редкол. : М. І. Долішній і ін. – Львів, 2005. – 629 с.
6. Стендінг Гай, Жолдош Ласло Щляхи подолання соціально-економічної незахищеності: обстеження захищеності населення України // Соціально-економічна захищеність населення України. Збірн. мат., підготовлених до міжнародної науково-практичної конференції – К. : 2001. – 406 с.
7. Чижова Л. С. Проблемы регулирования социально-экономических процессов формирования занятости России // Соціальні пріоритети ринку праці в умовах структурної модернізації економіки. Наукові доповіді міжнародної науково-практичної конференції «Соціальні пріоритети ринку праці в умовах структурної модернізації економіки» У двох томах. Т. II – К. : Принт-Експрес, 2000. – С. 267–272.
8. Шаленко М. Концепція територіальної сегментації ринку праці України та її практичне використання // Економіка України. – К. : 2004. – № 7. – С. 31–38.
9. Gregory P. R., Collier J. L., Jr. Unemployment in the Soviet Union: Evidence from the Soviet Interview Project // Amer.Econ.Rev. – 1988. – Vol. 78. – № 4.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр., ст. науковий співробітник;
Смельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Чернов С. І., 2011

Стаття надійшла до редколегії 06.02.2011 р.

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

В статті автор розглядає сутність державної молодіжної політики, стверджує, що демократичні перетворення в Україні звернені у майбутнє, передусім до молоді, а також аналізує праці українських вчених щодо вирішення проблем формування та реалізації державної молодіжної політики, участі молоді та молодіжних об'єднань у процесах державотворення й розвитку демократичного суспільства.

Ключові слова: *молодь, українські вчені, демократичне суспільство, молодіжна політика, державна молодіжна політика, соціалізація, країна.*

В статье автор рассматривает сущность государственной молодежной политики, утверждает, что демократические изменения в Украине обращены в будущее, прежде всего к молодежи, а также анализирует работы украинских ученых относительно решения проблем формирования и реализации государственной молодежной политики, участия молодежи и молодежных объединений в процессах государственного строительства и развития демократического общества.

Ключевые слова: *молодежь, украинские ученые, демократическое общество, молодежная политика, государственная молодежная политика, социализация, страна.*

In the article the author looks at the essence of the state youth policy and states that democratic transformations in Ukraine are directed at the future, towards the youth in the first place. He also analyses Ukrainian scientists' works devoted to solving the problems of shaping and realization of the state youth policy, the participation of the youth and youth associations in the processes of state formation and civil society development.

Key words: *the youth, Ukrainian scientists, civil society, youth policy, state youth policy, socialization, country.*

На сьогодні успішний розвиток України повною мірою залежить від успіху тих, хто завтра відіграватиме провідну роль у всіх суспільних процесах. Це обумовлює важливість реалізації ефективної молодіжної політики, яка максимально відповідатиме потребам молодої людини. Молодіжна політика відображає позицію держави до цієї групи населення, її погляд в майбутнє та адекватність політичного курсу. Вона є засобом створення необхідних для молодої людини соціального становлення й розвитку умов і гарантій, тобто може розглядатись як механізм, за допомогою якого держава вступає у взаємовідносини з молоддю, сприяє її соціалізації.

Сучасна демократія вимагає від особи не лише політичної активності й усвідомлення нею власної ролі і значення в житті суспільства, а також дії відповідно до власних переконань та цінностей. Серед чинників поступу (поряд із суспільними рухами, сучасною технологією тощо) реальною та значущою силою соціальних змін є молодь. У документах ООН зазначається, що зі зростанням кількості молоді на планеті вона стає наймогутнішим фактором у формуванні суспільства. За

даними Комісії з міжнародних гуманітарних питань, до кінця XXI століття люди віком до 30 років становитимуть майже 60 відсотків населення земної кулі, а до 25 років – близько 50 відсотків [14, с. 88]. З молоддю доводиться рахуватися як із силою, що вже сьогодні в багатьох аспектах визначає політичний, економічний, соціальний, культурний розвиток сучасного суспільства. Водночас Комісія визнала молодь найбільш уразливою групою людей, чие життя піддається загрозі, а благополуччя не відповідає мінімальним стандартам [14, с. 88].

Вочевидь демократичні перетворення в Україні звернені в майбутнє, а отже, передусім до молоді. Без зацікавленості молоді та її активної участі ці перетворення нездійсненні. Україна, обравши шлях свободи та демократії, має робити ставку на молодь. Проте нині можна говорити лише про початкове становлення державної молодіжної політики в Україні. Ця політика – не прерогатива якогось одного відомства, а складова внутрішньої політики держави. Вона повинна передбачати активну інноваційну участь молоді в житті суспільства.

Молодь – органічний суб'єкт економічного, політичного та соціокультурного розвитку [14, с. 89].

Слід зауважити, що проблемами формування та реалізації державної молодіжної політики, участі молоді, молодіжних об'єднань у процесах державотворення, розвитку громадянського суспільства присвячено праці українських вчених. В. Головенько аналізує молодіжний рух української діаспори [8]; М. Перепелиця приділив увагу структурі, функціям, механізмам реалізації державної молодіжної політики, а також висвітленням досвіду впровадження, намагався окреслити шляхи вдосконалення державної політики стосовно молоді на місцях [19]; Ю. Галабурда досліджував історію становлення недержавного сектора в Україні, що тісно пов'язана з громадськими рухами та молодіжними організаціями, які виникали в різні часи та в різних державах [5]; Ю. Криворучко вважає молодь суспільним чинником формування громадянського суспільства України [16]. Науковий пошук у цій сфері здійснював також В. Вербець, який присвятив деякі наукові статті проблемі формування національної свідомості молоді, реалізації молодіжного потенціалу в процесах державотворення [16]. Варто виокремити таких дослідників, як В. Куліка [17], Н. Паніну [18],

М. Головатого [6], та ін., які в цілому дослідили проблему формування та реалізації державної молодіжної політики, питання професійної соціалізації молодого покоління. Крім того, на цю тему проводяться численні семінари, круглі столи, конференції та зустрічі.

Характерною особливістю молодіжної політики є те, що така політика, головним чином реалізується у трьох напрямках, а саме: держава, її органи та інститути громадянського суспільства займаються вирішенням актуальних проблем молоді у соціально-економічній, культурно-освітній сферах та у підтримці молодіжного руху.

Більшість розвинених країн Західної Європи мають специфічне законодавство щодо роботи з молоддю. Крім того, молодіжна політика реалізується завдяки державним та регіональним молодіжним програмам. Такі програми мають переважно превентивний, профілактичний, застережний характер і запобігають хибним крокам та вчинкам молодих людей.

Молодь є суспільно диференційованою соціально-демографічною спільнотою, якій притаманні специфічні фізіологічні, соціально-психологічні, теоретико-пізнавальні, культурно-освітні та інші властивості, що характеризують її біосоціальне дозрівання як здійснення самовиразу її внутрішніх сутнісних сил і соціальних якостей [7]. Молодь є специфічною спільнотою, оскільки її сутнісні характеристики і риси перебувають у стані формування.

Щодо феномена «молодь» є багато суджень. Перш за все, предметом дискусій є проблема вікових меж.

Межі молодіжного віку окреслюються особливостями підготовки і вступу юнаків і дівчат у продуктивне життя, що фіксується у відповідних

нормативно-правових актах. В них обумовлюються право і можливість молодих людей провадити самостійну професійну діяльність, створювати сім'ю, відповідати за свої вчинки. ООН, ЮНЕСКО вважають молоддю юнаків і дівчат віком від 17 до 25 років. Соціологи деяких країн, США, наприклад, період молодості визначають з 12 до 24 років. При цьому, у тих же США поділяють молодь на «юнацтво» (12-18 років) і «молодих дорослих» (18-24 роки) [13]. В колишньому СРСР, в Україні, зокрема, вікові межі молоді були визначені 14-29 роками. Традиційно вважалося, що межа молодіжного віку – від 16 до 30 років.

У багатьох монографіях доводиться, що у 1970-1980-х роках, завдяки акселерації, ускладненню процесу соціалізації, вікові межі молоді суттєво розширилися й нині є такими: нижня – між 14 і 16 роками; верхня – між 25 і 30 роками, а в окремих країнах, в тому числі й в Україні до 35 років. Такі міркування ґрунтуються на тому, що нині підготовка молоді до праці, досягнення економічної самостійності та незалежності від допомоги батьків потребує більше часу, ніж у попередні десятиліття. Це відображає об'єктивні процеси у житті і розвитку людства: з одного боку, актуалізується завдання ранньої соціалізації молоді, залучення її до трудової практики на більш ранніх етапах, а з другого – зростають межі середнього і старшого віку, тривалості життя в цілому, продовжуються терміни навчання та соціально-політичної адаптації, стабілізації сімейно-побутового статусу тощо. У Законі України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді» із змінами, внесеними згідно з Законом від 23 березня 2004 року, відмічається, що молоддю вважаються громадяни віком від 14 до 35 років [10].

Поняття «молодь» значною мірою базується на врахуванні особливостей психологічного розвитку людини. Як вважають вчені, приблизно з 14 років особа починає усвідомлювати свої соціальні зв'язки і своє місце в суспільстві. До 18 років практично завершується формування основних психофізичних особливостей людини, а до 24 років закінчуються процеси росту в людському організмі і формується соціальний статус особи, що, зокрема, в умовах України пов'язано із отриманням на цей час освіти, демобілізації з армії і набуттям фахових знань.

Як специфічна соціально-демографічна група, молодь характеризується не лише віковими межами, але й місцем, котре вона посідає в соціальній структурі суспільства, особливостями соціального становлення і розвитку. Це, з одного боку, відрізняє молодь від інших вікових соціальних груп суспільства, а з іншого – дає їй змогу об'єктивно посідати цілком своєрідне місце і відігравати певну роль в усіх сферах життєдіяльності. Молодь – не тільки суб'єкт, спадкоємець матеріальних і духовних багатств суспільства, а й творець нових, прогресивніших політико-демократичних суспільних відносин. З метою прогресивної та ефективного дії, вона має бути готовою до відтворення і

розвитку не тільки матеріальних, а й політичних, духовних цінностей, культури своєї нації, народу. Саме це і робить її основною рушійною силою прогресивного суспільно-політичного розвитку на етапі становлення української нації.

Визначальними для молодого покоління є ставлення старших поколінь, суспільних інституцій та особливо держави, що виявляється в державній молодіжній політиці. Молода людина особливо відчуває це ставлення через провадження молодіжної політики безпосередньо на місцях. Якщо в результаті здійснення молодіжної політики створюються необхідні умови, надаються достатні гарантії для соціального становлення і розвитку молодого покоління, то воно буде здатне і матиме бажання спрямувати свої потенції у відповідності з інтересами суспільства у всіх сферах своєї життєдіяльності. Відсутність такої політики або її неадекватне проведення, як справедливо зазначає М. Головатий, призводять до серйозних кризових явищ у молодіжному середовищі, зокрема, й у всьому суспільстві загалом [6, с. 40].

Не заглиблюючись в історію виникнення термінів «молодіжна політика» та «державна молодіжна політика», розробки цих понять, зазначимо, що в Україні вони вперше почали використовуватися в радянські часи партійними органами, знайшли відображення в матеріалах партійних з'їздів і пленумів ЦК КПРС і КП України.

У часи реформ, перебудов роль молоді у суспільних процесах зростає і, відповідно, особливий уваги набуває молодіжна політика держави. Тому в 90-х роках ХХ століття політика незалежної Української держави щодо молоді зазнала істотних змін. Утвердилася державна молодіжна політика нового типу, яка своєю пріоритетною і специфічною спрямованістю покликана створити умови для якнайшвидшого соціального становлення молоді для найповнішої її самореалізації як у власних, так і суспільних інтересах, надати для цього необхідні гарантії.

Постала необхідність глибокого аналізу пройденого етапу становлення державної молодіжної політики, оцінки її ефективності, перспектив соціальної та політичної орієнтації в цілому, і здійснення на цій основі практичних кроків у вирішенні проблем молоді. Відомо, що реформи, які покликані демократизувати державний устрій в Україні, передбачають суттєву децентралізацію владних повноважень. Місцеві органи влади завдяки цьому зможуть проводити більш самостійну (у межах компетенції) політику, у тому числі молодіжну, максимально наближену до потреб підпорядкованої їм території.

Молодіжну державну політику в незалежній Україні було започатковано Декларацією «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» (1992 р.) [9]. та Законом України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» (1993 р.) [10]. Потім вона деталізувалася в таких Законах України як «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (1998 р.)

[11], «Про зайнятість населення» [12] тощо. Основні права і обов'язки молоді, як і інших громадян України, зафіксовані в Конституції України (ст. 53) [15].

В Декларації «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» дано наступне визначення державної молодіжної політики, а саме: «Державна молодіжна політика – це системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України». Також потрібно зазначити на тому, що це визначення конкретизує мету діяльності держави стосовно молоді, є законодавчо закріпленим для використання в практичній роботі

Отже, під терміном « молодіжна політика держави » розуміємо чітко та об'єктивно визначену систему ідей, принципів, теоретичних положень стосовно місця, ролі та перспектив молоді в поступальному розвитку суспільства, закріплених у законодавчих, нормативних актах, інших документах (у програмних документах політичних партій, заявах громадських організацій, промовах окремих суспільних лідерів), а також притаманних громадській думці, у першу чергу, самої молоді, та діяльність суб'єктів молодіжної політики (якими є різноманітні суспільні інституції, а також сама молодь) щодо втілення найбільш ефективними засобами цих ідей, теоретичних положень у реальність в інтересах самої молоді та суспільства в цілому [2, с. 350].

Заслугує на увагу тлумачення державної молодіжної політики В. Головенька: «Молодіжна політика охоплює всі сфери життєдіяльності молоді, включає в себе всі питання, пов'язані з формуванням і вихованням молоді, охоплює всі процеси соціалізації, всю сукупність ідей щодо місця і ролі молоді в суспільстві та їхню реалізацію. Молодіжна політика є сукупністю дій всіх державних і громадських інституцій, проте кожний її суб'єкт, соціальна інституція здійснює її диференційовано відповідно до своїх потреб і можливостей з урахуванням місцевих умов» [8, с. 136]. Інший дослідник проблем молодого покоління І. Гайванович вважає, що «Молодіжна політика – це, по-перше, система ідей, теоретичних положень про місце і роль молодого покоління в суспільстві; по-друге, це практична діяльність суб'єктів такої політики: Радянської держави, громадських організацій та інших соціальних інститутів щодо реалізації цих ідей, положень і директив з метою формування і розвитку молоді, реалізації творчих потенцій в інтересах будівництва нового суспільства» [4, с.117]. Подібного погляду з поправкою на час і нові історичні умови дотримується М. Головатий, який зазначає, що під державною молодіжною політикою слід ро-

зуміти наявність у суспільстві чітко і об'єктивно визначених, законодавчо-закріплених ідей стосовно місця і ролі молоді в поступальному розвитку суспільства, а також системи різноманітних заходів, що сприяють реалізації цих ідей. Мета державної молодіжної політики – створити необхідні соціально-економічні, політико-правові, організаційні умови і гарантії для соціального становлення, розвитку і вдосконалення як окремої молодої людини, так і всього молодого покоління. Також М. Головатий розглядає молодіжну політику в державі не взагалі, а з урахуванням того, що її суб'єктом є держава, державні органи (котрі практично реалізують цю політику), політичні партії, громадські організації та об'єднання, профспілки, соціальні інститути (освіти, культури), окремі громадяни і, обов'язково, самі молоді люди [6, с. 6].

Серед інших заслуговує на увагу тлумачення В. Криворученка: «Молодіжна політика охоплює всі сфери життєдіяльності молоді, включає в себе всі питання, пов'язані з формуванням і вихованням молоді, охоплює всі процеси соціалізації, всю сукупність ідей щодо місця і ролі молоді в суспільстві та їхню реалізацію. Молодіжна політика є сукупністю всіх державних і громадських інституцій, проте кожний її суб'єкт, соціальна інституція здійснює її диференційовано відповідно до своїх потреб і можливостей з урахуванням місцевих умов» [16, с. 60].

У виробленні ефективної державної молодіжної політики важливу роль відіграє з'ясування суті та змісту процесів життєвого самовизначення молоді людини. Ці процеси поділяються на соціальне, політичне, професійне та економічне самовизначення.

Основною метою реалізації державної молодіжної політики в Україні повинно стати: створення умов для самореалізації кожної молодої людини та розвиток ініціатив молоді на принципах: відкритості, системності та комплексності, особливо, що стосується поглиблення соціальної політики та підвищення якості життя.

Головну ідею реалізації державної молодіжної політики можна сформулювати таким чином: кожна молода людина повинна мати рівні умови для успішного життєвого старту; одержати якісну вищу освіту; отримати перше робоче місце; мати можливість забезпечити себе власним житлом та займатися самовдосконаленням протягом всього життя.

Основоположними принципами державної молодіжної політики мають бути:

- по-перше, повага до поглядів та переконань молоді, залучення її до безпосередньої участі у формуванні й реалізації політики та програм, що стосуються суспільства загалом і молоді зокрема;
- по-друге, правовий та соціальний захист молодих громадян з метою створення необхідних стартових можливостей для їхнього повноцінного соціального становлення та розвитку;

- по-третє, сприяння ініціативам та активності молоді в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Автор дослідження погоджується з думкою О. Балакера, який наголошує на основних завданнях державної молодіжної політики, якими є:

- створення гарантованих соціально-економічних, політичних та інших необхідних стартових умов для соціалізації молоді;
- реалізація проблем, запитів, інтересів молоді – не за рахунок інших соціальних груп;
- координація зусиль державних органів, партій, організацій, об'єднань, рухів, соціальних інститутів щодо забезпечення умов для розвитку і самореалізації молоді;
- соціальний захист груп молоді, неспроможних самостійно розв'язувати власні проблеми або хоча б полегшити своє життя;
- вивчення становища молоді, створення необхідних умов для зміцнення правових та матеріальних гарантій щодо здійснення прав і свобод молодих громадян, діяльності молодіжних організацій для повноцінного соціального становлення та розвитку молоді;
- допомога молодим людям у реалізації й самореалізації їх творчих можливостей та ініціатив;
- залучення молоді до активної участі в економічному розвитку України;
- надання державою кожній молодій людині соціальних послуг по навчанню, вихованню, духовному і фізичному розвитку, професійній підготовці;
- координація зусиль усіх організацій та соціальних інститутів, що працюють з молоддю [1, с. 64].

Оскільки в Україні реалізація молодіжної політики є одним із пріоритетних напрямків діяльності держави, вона вимагає спрямовувати свою ідеологію на підтримку молоді людини, її активне включення в суспільне життя. Враховуючи досвід країн Західної Європи щодо реалізації молодіжної політики, необхідною умовою її ефективності є збільшення видатків з державного бюджету та вдосконалення механізмів надання фінансової підтримки в тих сферах, що стосуються роботи з молоддю.

Отже, молодь є рушійною силою процесу розвитку суспільства, потребуючої участі всіх елементів соціальної системи в її формуванні і напрямі процесу розвитку по шляху прогресу, а молоде покоління має як первинні, так і вторинні його особливості. До первинних (або основних) належать фізіологічні, психологічні, вікові та соціальні характеристики. Що стосується вторинних (другорядних), то вони впливають з первинних і виявляються залежно від виду громадсько-корисної діяльності, місця проживання, соціального статусу. На основі зробленого аналізу та апробації думок вище перелічених дослідників, можна стверджувати, що державна молодіжна політика України є пріоритетним напрямом діяльності держави і здійснюється в інтересах молоді, нашого суспільства та Української держави загалом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Балакстра О. М. Довідкові матеріали про становище молоді та хід реалізації державної молодіжної політики в Україні. – К. : Весь мир, 1997. – 98 с.
2. Бородин Є. І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991-2004 рр.): Монографія. – Д. : Герда, 2006. – 472 с.
3. Виховання національно свідомого, патріотично зорієнтованого молодого покоління, створення умов для його розвитку як чинник забезпечення національних інтересів України : інформ.-аналіт. Матеріали / [кіл.авторів: В. А. Головенько та О. О. Яременко (керівник) та ін.]. – К. : Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді, 2003. – 191 с.
4. Гайванович І. Молодіжний рух України: тенденції та перспективи розвитку // Молода нація: Альманах: Спецвипуск. – К., 2000. – С. 115–121.
5. Галабурда Ю. Молодіжний недержавний сектор у контексті становлення громадянського суспільства в Україні // Соціальна політика і соціальна робота. – 2001. – № 2. – С. 14 – 17.
6. Головатий М. Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення // Укр. наук. дослід. ін-т проблем молоді. – К. : Наукова думка. – 1993. – С. 6–10.
7. Головатий М. Ф. Соціологія молоді. – К. : МАУП, 2006. – 304 с.
8. Головенько В. А. Український молодіжний рух у ХХІ ст. / Укр. НДІ проблеми молоді. – К. : А.Л.Д., 1997. – 158 с.
9. Декларація «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» від 15 грудня 1992 року № 2859-XII (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua/proza.htm.
10. Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» із змінами від 23.03.2004 // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1992. – № 34. – С. 32–38.
11. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 року № 281-XIV (зі змінами) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.gov.ua>.
12. Закон України «Про об'єднання громадян» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1992. – № 34. – С. 26–30.
13. Кербаль М. О. Зарубіжний досвід формування нормативно-правової бази щодо молодіжної політики // Сучас. Укр. політика, політики і політологи про неї. – Вип. 13. – Київ-Миколаїв, 2008. – С. 122–129.
14. Колесніченко Н. М. Становище молоді як одна з гуманітарних проблем нашого часу // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Т. 23. Вип.10. Політичні науки. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2002. – С. 88–90.
15. Конституція України. – К. : Україна, 1996. – 41 с.
16. Криворучко Ю. Молодь як суспільний чинник формування громадянського суспільства України // Громадянське суспільство як здійснення свободи: центрально-східноєвропейський досвід / За ред. А. Карася. – Л., 1999. – С. 309–316.
17. Кулік В. та ін. Молода Україна: сучасний молодіжний рух та неформальна ініціатива. – К. : Центр дослідження проблем громадянського суспільства, 2000. – 460 с.
18. Паніна Н. Молодь України: структура цінностей, соціальне самопочуття та морально психологічний стан за умов тотальної аномії // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2001. – № 1. – С. 41–48.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор,
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н.

© Коваль Г. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 15.04.2011 р.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена розгляду питання співвіднесення механізмів державного управління та державної політики, а саме визчено механізм формування державної політики. Остання в своїй суті має також й механізми реалізації, які є практичним виявом механізмів державного управління.

Ключові слова: механізм, механізм державного управління, державна політика, механізм формування державної політики, механізми реалізації державної політики.

Статья посвящена вопросам соотношения механизмов государственного управления и государственной политики, а именно изучен механизм формирования государственной политики. Последняя по своей сути имеет также и механизмы реализации, которые и являются практическим определением механизмов государственного управления.

Ключевые слова: механизм, механизм государственного управления, государственная политика, механизм формирования государственной политики, механизмы реализации государственной политики.

The article is dedicated to the problems of setting up the public policy, public policy's making mechanism. Public policy has mechanisms of realization, which are the mechanisms of public administration.

Key words: mechanism, mechanisms of public administration, public policy's making mechanism, mechanisms of realization

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Державна політика посідає важливе місце в системі державного управління. Традиційно державна політика співвідносна з державним управлінням з огляду на механізми її реалізації. Задля підтвердження цієї тези доцільно розглянути сутність механізмів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблему суті механізмів державного управління розкрито у працях В. Аверьянова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Т. Безверхнюк, В. Князева, В. Козбаненка, О. Коротич, М. Круглова, В. Малиновського, О. Машкова, П. Надолішнього, Н. Нижник, Л. Приходченко, Л. Юзькова. Державна політика, механізми її формування є об'єктом дослідження З. Балабаєвої, В. Тертички, зарубіжних вчених – М. Говлета, М. Рамеша, Г. Волес, В. Волес, Л. Пала.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Питання співвіднесення механізмів державного управління із державною політикою залишається

не достатньо дослідженим в теорії державного управління.

Формулювання мети статті – розглянути сутність поняття механізм державного управління та його співвіднесення з державною політикою.

Виклад основного матеріалу дослідження

Взагалі у науковій думці відбувається полеміка щодо змісту та відповідно класифікації механізмів державного управління. На думку автора статті, це обумовлено двома причинами, які пов'язані із:

- змістом первинного щодо механізмів державного управління поняттям «механізм»;
- природою державного управління.

З грецької механізм перекладається як «машина» і означає внутрішню будову машини або приладу, яка приводить машину або прилад у дію; це система функціонування будь-чого; це система ланцюгів, яка впливає на рух одних ланцюгів з метою приведення у дію інших; використовується для аналізу взаємодії певних елементів протягом здійснення складного процесу [10, с. 20].

Науковці з Одеського регіонального інституту державного управління при комплексному дослідженні механізмів державного управління виділили два підходи щодо поняття «механізм»: структурно-

організаційний та структурно-функціональний. Згідно першого підходу, механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів. За другим підходом при визначенні механізму увага приділяється не тільки його організаційній складовій, а його динаміці, реальному функціонуванню. Таким чином, механізм державного управління визначається ними як організація практичного здійснення державного управління [6, с. 37].

Грунтуючись на структурно-функціональному підході, деякі дослідники виділяють механізми реалізації функцій державного управління. Згідно цієї концепції основними складовими механізму реалізації функцій державного управління є методи і засоби, а функції державного управління визначаються як специфічний за предметом, змістом і засобами реалізації цілісний управляючий вплив держави [6, с. 52, с. 56]. Методи державного управління – це офіційні способи владного впливу держави і державних органів на процеси суспільного і державного розвитку і т. д. Засоби державного управління – це свого роду інструментарій, набір конкретних і найчастіше матеріальних предметів, що використовуються в управлінському процесі. Таким чином, за допомогою форм, методів і засобів реалізуються функції державного управління. Це основні складові механізму реалізації функцій державного управління [6, с. 57].

Якщо держава – це багатофункціональна соціальна система, то вона повинна мати механізм, який приводить її у дію, тобто забезпечує реалізацію її цілей та функцій, її розвиток. Таким механізмом науковці визначають сукупність державних органів, що наділені владними повноваженнями. Структурними елементами державного апарату є апарат управління, що складається з чиновників (державних службовців), апарат примусу, тобто армія, правоохоронні органи, розвідка, служба безпеки, тюрми, виправні установи.

Якщо держава – це система, то державне управління – це практичний, організуючий, регулюючий вплив держави на суспільну діяльність [14, с. 47]. Державне управління – це процес реалізації державної влади, її вираження. Механізм в цьому випадку втрачає своє традиційне трактування, оскільки державне управління – це процес впливу, це сама дія, сукупність дій, які відбуваються внаслідок взаємодії органів державної влади. Так склалося, що цю окремо взятую дію також називають механізмом, сукупність дій визначають як механізми державного управління. Тобто у своєму практичному виявленні державне управління – це і є уся сукупність механізмів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, воно не існує поза межами механізмів. Більшість науковців розкривають сутність механізмів державного управління саме таким чином. Л. Юзьков визначає механізм як організацію практичного здійснення державного управління [22, с. 57, 59]. В. Бакуменко, В. Князєв розглядають механізми

державного управління як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [7, с. 116-118].

За переконаннями О. Коротич, засіб, спосіб або характер дії є визначеннями «методу», який тлумачиться як спосіб впливу на об'єкти, що управляються, з метою досягнення поставлених цілей. Тому кожний конкретний механізм управління вона пропонує визначати як сукупність взаємопов'язаних методів управління [10, с. 25-26].

Н. Нижник, О. Машков трактують механізм управління як складову частину системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [15, с. 37]. Дійсно, механізм державного управління як механізм реалізації державної політики є частиною системи управління, оскільки державна політика має в своїй основі ще й механізми формування.

В. Малиновський визначає механізм державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базується на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління (наприклад, процедури проведення контролю, етапи прийняття державно-управлінських рішень, політичне прогнозування) [14, с. 49]. Механізм державного управління визначається також як засіб розв'язання суперечностей кожного явища чи процесу, це усвідомлено впорядкована сукупність способів впливу на розвиток керованих об'єктів чи самих суб'єктів управління, які спрямовані на досягнення визначеної мети [16, с. 211]. В. Козбаненко визначає механізм як сукупність засобів, методів і ресурсів, які забезпечують виконання запланованих заходів відповідно до поставлених завдань [5, с. 245].

Таким чином, державна політика ширше за механізм державного управління, оскільки механізм в своїй основі не містить мети, не визначає її, він лише спрямований на її досягнення, тобто є засобом досягнення мети, яка встановлена у державній політиці.

М. Круглов визначає механізми державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів управління та впливу на їхню діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників управління [12, с. 50]. Це визначення дає підстави співвідносити державну політику з механізмами державного управління в аспекті її реалізації. Тобто шляхи здійснення державної політики – це механізми державного управління, оскільки будь-яка державна політика має в своїй основі інтереси та спрямована в кінцевому випадку на їх узгодження та забезпечення.

Для підтвердження цієї думки розглянемо визначення державної політики в науковій літературі. Г. Атаманчук визначає державну політику як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою, і засобів, які використовуються при цьому, основу державної політики складають стратегічні орієнтири [1, с. 22-23]. В. Аверьянов зазначає, що державна політика – це державні інтереси (весь спектр політичних інтересів суспільства, це об'єднуюча основа для суспільства) [8, с. 123]. Державна політика є оптимальним синтезом об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і переважної більшості суб'єктивних тверджень людей про свої інтереси. Формування сукупності цілей, завдань і функцій держави, що нею практично реалізуються, засобів і методів, які при цьому використовуються, віддзеркалюють сутність держави, а правове закріплення здійснюється політичною системою та виражається державною політикою. Це діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що віддзеркалює суспільний устрій та економічні структури держави, а також діяльність партій, суспільних організацій і об'єднань, яка визначається їх цілями та інтересами.

Державна політика – це свідомо діяльність владних структур та органів державного управління різних рівнів, спрямована на регулювання суспільних відносин, забезпечення їх стабільності і розвитку відповідно до визначених цілей. Це спосіб суспільного врядування, що передбачає розробку і здійснення політичних програм економічного, соціально-культурного і політичного розвитку [18, с. 503].

На основі концепцій зарубіжних дослідників, вітчизняні науковці трактують державну політику як напрям дій або утримання від них, обраний органами державної влади для вирішення певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. Державна політика є обраним напрямом дій – це дозволяє окремо говорити про механізми її формування: яким чином органи державної влади обирають ці напрямки дій, які фактори при цьому є визначальними.

В. Тертичка пропонує таке визначення державної політики – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність або бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо або опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства. Державна політика має характерні риси: вона цілеспрямована, ґрунтується на конкретних рішеннях державних інституцій, складається з двох елементів: розробки і впровадження, це конкретні дії державних інституцій (а не просто декларація дій), може бути позитивною і негативною, має бути легітимізованою, ґрунтується на монополії держави на законний примус, відрізняється від просто рішення (щоденні урядові рішення не є політикою).

Державна політика є засобом, який дозволяє державі досягнути поставленої мети, викорис-

товуючи при цьому правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні. Ці методи впливу – правові, економічні, адміністративні та інші – є власне механізмами державного управління. Оскільки при визначенні механізмів державного управління деякі науковці не характеризують, якими є ці механізми (обмежуються просто узагальненнями – як спосіб, засіб, важіль та інше), інші – чітко окреслюють їх види, на основі чого механізми державного управління можна класифікувати як економічні, мотиваційні, організаційні, правові, соціальні, адміністративні та інші).

Якщо засобом практичного впровадження в життя державної політики є державне управління, тобто механізми державного управління, то реалізація державної політики відбувається за допомогою економічних, адміністративних, мотиваційних та інших механізмів державного управління.

Порівняння наведених вище визначень державної політики дало підстави виділити такі основні характеристики змісту державної політики – це своєрідний синтез; це цілі та завдання держави; напрям діяльності держави; сама діяльність держави. Кожне із тверджень має право на існування і теоретично доведено. Водночас ці характеристики не становлять полярних точок зору, а розглядають державну політику у комплексі, дозволяють її уявити як складне явище, в якому виділяється два масиви: формування та реалізація. Вивчення механізмів формування державної політики в будь-якій сфері є важливим фактором для обрання механізмів її реалізації.

Аналіз літератури з питань державної політики свідчить, що механізми її формування розглядаються переважно з двох аспектів:

- як процес [11, с. 24; 2, с. 4];
- як алгоритм дій [2, с. 5].

На думку автора дослідження, це пов'язано з особливістю власне процесу вироблення державної політики. Його можна тлумачити у двоякому змісті – як формування органами державної влади конкретного документу, в якому зафіксована державна політика, і у більш загальному сенсі – як система взаємодії різних факторів, суб'єктів управлінської діяльності, характер взаємодії та відносин між ними, тобто як абстрактне уявлення. Причому останнє трактування є ширшим відносно першого (як оформлення конкретного нормативно-правового акту).

Державна політика є складним процесом, який складається з багатьох рішень, які приймаються багатьма суб'єктами та інститутами. Часто вона формується попереднім політичним досвідом і тісно пов'язана з іншими рішеннями [4, с. 15].

Аналізуючи наукові дослідження з державної політики в аспекті її формування, М. Говлет і М. Рамеш розрізняють визначення державної політики в залежності від встановленої мети досліджень: чи це виявлення макрорівня соціально-економічних факторів, чи це встановлення мікрорівня елементів поведінки. Ці автори доводять, що

більшість дослідників схильні до загальних пояснень на макrorівні і часто не здатні розробити свої докази в контексті економічного та громадського життя, в якому більшість політик і розвивається [4, с. 16]. Вони пропонують розмежувати «дослідження політики» й «аналіз політики». Перше стосується «самої» політики, друге – «для» політики. Дослідження політики спрямовані на розуміння процесів державної політики, а аналіз політики, яким займаються урядові та спеціальні політичні комітети, спрямований на планування реальної політики. Перше є описовим та пояснюючим, друге – більш директивним, але дослідження політики та аналіз політики тісно взаємопов'язані [4, с. 17-18].

Таку наукову позицію можна обґрунтувати тим, що дійсно існують різні підходи до процесу

формування політики. Згідно з одним, механізм формування державної політики являє собою певний алгоритм дій (механізм в цьому разі не співвідносний з механізмами державного управління), технологію. У ньому науковці виділяють кілька етапів, які в загальному вигляді можна представити як:

- визначення проблеми, необхідність урядових дій;
- встановлення порядку денного;
- формулювання пропозицій;
- ухвалення політики;
- впровадження політики;
- оцінювання [21, с. 23; 2, с. 5; 20, с. 88].

В цілому механізм формування державної політики згідно цієї концепції можна представити, як зображено на рис. 1. [21, с. 23].

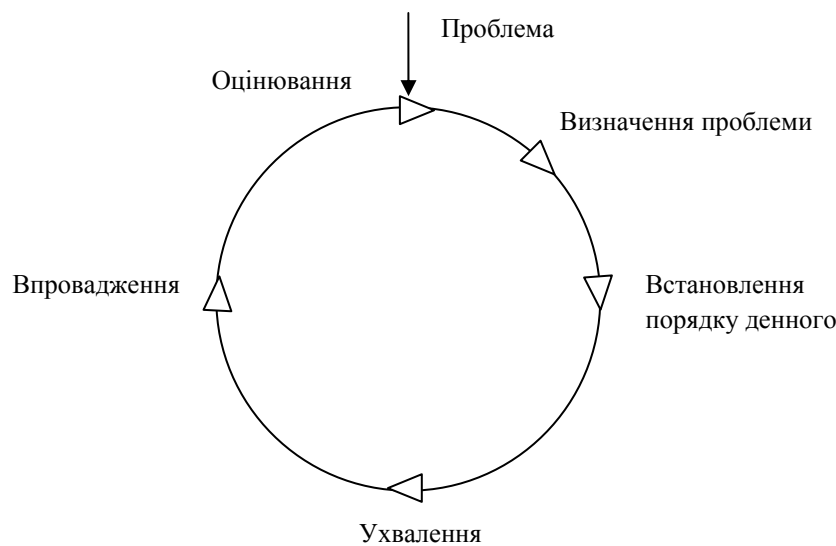


Рис. 1. Механізм формування державної політики [21, с. 23]

В такому випадку формування державної політики, паперове закріплення про її абстрактне уявлення, здійснюється конкретним органом державної влади або їх сукупністю, оскільки органи державної влади мають монополні права на легітимізацію державної політики [2, с. 5].

Слід зазначити, що формування державної політики може відбуватися на основі двох моделей: активної або представницької. В Україні формування державної політики відбувається відповідно до активної моделі, оскільки визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики віднесено до компетенції ВРУ (стаття 85), а її здійснення – до КМУ (стаття 116) [9]. В Україні органи виконавчої влади забезпечують підготовку проектів нормативно-правових актів, тому діяльність цих органів на етапі розробки політики є надзвичайно важливою. При цьому деякі з науковців зазначають, що розробка державної політики здійснюється на різних рівнях державного управління: макрополітичному (загальнонаціональному), підсистемному (рівень окремих функціональних сфер діяльності), мікрополітичному (рівень окремих соціальних груп,

індивідів, громадських організацій) [2, с. 4]. Це дає підстави говорити про формування державної політики у ширшому аспекті – як взаємодію цих рівнів між собою, яка спрямована на досягнення консенсусу інтересів між ними. Водночас визначення державної політики деякими науковцями, її характеристики доводять, що у цьому процесі важливу роль відіграють і різноманітні фактори впливу, умови соціально-економічного розвитку країни, що не можна не враховувати [17, с. 248].

Г. Волес, В. Волес при дослідженні процесу вироблення політики в країнах ЄС виділяють «осередки вироблення політики». Таку назву вони вживають свідомо замість широкоживаного слова в контексті вироблення політики – «рівень». На думку цих науковців, «рівень» передбачає наявність ієрархії, але, зважаючи, що європейська політика твориться в багатьох різних осередках, які можуть бути локальними і глобальними, ієрархія суб'єктів вироблення політики втрачає актуальність. Європейська політика може формуватися на основі місцевої політики, регіональної політики, політики окремих країн, політики груп окремих

країн, політики ЄС або інших європейських структур, трансатлантичної політики, політики західних індустріальних держав, однієї-двох пан'європейських систем (Ради Європи), політики глобальних організацій (СОТ).

Жоден з окремо взятих осередків не є відокремленим від інших, навпаки, вони перехреснюються. Значна частина дискусій в цьому напрямку знайшла своє вираження в обговоренні «зон державної політики», з метою позначення меж державно-політичних систем. Значна кількість учасників політичного процесу діє в низці різних осередків і тому здатна використовувати різні ресурси, інші

учасники обмежуються одним осередком [3, с. 146].

Те, що автори книги використовують поняття «осередок» замість «рівень» надає змогу застосовувати більш тонший підхід до дослідження процесів вироблення політики. Вони виділяють модель вироблення політики, яка складається з національного, місцевого, європейського та глобального рівнів [3, с. 147].

Для практичного уявлення про механізм формування державної політики можна звернутися до моделі її вироблення, запропоновану канадським вченим Л. Палом, що зображена на рис. 2. [17, с. 248].

МОДЕЛЬ ПРОЦЕСУ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

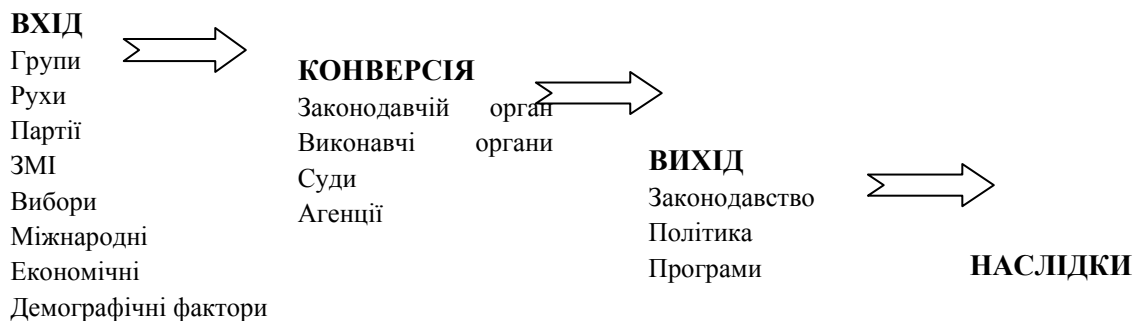


Рис. 2. Модель процесу вироблення державної політики [17, с. 248]

У моделі виділяються:

- суб'єкти вироблення політики та фактори впливу (групи, рухи, партії, ЗМІ, тобто соціальні суб'єкти, вибори, міжнародні, економічні, демографічні фактори);
- суб'єкти, які представляють державу та мають враховувати інтереси різних соціальних груп – органи державної влади;
- фіксування політики у нормативно-правовому акті, тобто законодавче закріплення цілей та завдань політики; в цьому документі відображено консенсус інтересів різних соціальних груп суспільства.

Реалізація державної політики починається одразу після її погодження і легітимації, це є основним видом діяльності державного апарату [5, с. 244]. Тобто легітимізована політика повинна бути реалізована, що відбувається за допомогою розмаїття засобів, заходів, які обираються відповідно до змісту політики, тобто за допомогою механізмів державного управління, про що вже йшлося. Тому взаємодія різних суб'єктів управління відбувається не як одиничний акт, а являє собою еволюційний розвиток, який обумовлений різними чинниками. Звідси випливає, що механізм формування державної політики виглядає як взаємодія різних суб'єктів управління з урахуванням умов та факторів, які обумовлюють цей процес.

При дослідженні механізму формування державної політики необхідно звернути увагу на її цілі та завдання. Л. Приходченко ставить акценти на тому, що обов'язково слід звертати увагу, чиї цілі відображені в політиці, наскільки вони відбивають інтереси соціальних груп, еліти, широких верств населення, чи прагне більшість громадян їх досягати [19, с. 28].

Оскільки на сучасному етапі розвитку України цілі органів державної влади часто розмиті, нечіткі, то це ускладнює процес визначення їх реалізації. Управлінці й політики перебувають на різних політичних рівнях, тому мають різні тактичні цілі і діють згідно з власним розумінням результативності щодо їх досягнення [13, с. 8].

Як наголошують інші науковці, об'єктивно цілі державного управління народжуються «внизу» – вони випливають з потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його хвилюють, є справжнім і актуальним джерелом цілей державного управління, тобто можна сказати – цілей державної політики.

Об'єктивна практична цілеспрямованість державного управління досягається завдяки: вивченню об'єктивних умов, що складаються всередині суспільства і навколо нього; визначенню можливостей і сили суб'єктивного фактора; конкретного знання потреб та інтересів певних об'єктів управ-

ління; достовірною оцінкою потенціалу державного управління [6, с. 51-52].

При цьому цілі держави не можуть досягатися будь-якою ціною, оскільки Україна – це демократична правова держава. Головна вимога до обрання механізмів державного управління полягає у їх відповідності визначеній меті і юридичній обґрунтованості [6, с. 57].

Висновки. З огляду на викладене вище, при формуванні конкретного документу необхідно вивчати особливості потенційних суб'єктів, які впливають на процес вироблення державної політики, а також можливості їх впливу, ступінь агрегації їх інтересів в державній політиці.

Якщо розглядати державну політику як конкретний нормативно-правовий документ (концепція, стратегія тощо), то вона є механізмом державного управління (правовим), якщо розглядати державну політику у більш глобальному контексті, як складне багатовимірне явище, вона є значно ширшим поняттям за механізми державного управління. Державна політика на відміну від механізму державного управління має в основі мету. Механізм державного управління виступає лише засобом досягнення мети державної політики.

Існують наукові погляди, які розмежовують «дослідження політики» і «аналіз політики». Перше стосується самої політики, друге здійснюється для політики. Ці категорії тісно взаємопов'язані,

але з такою концепцією можна пов'язати існування двох основних підходів до механізму формування державної політики: як формування конкретного документу (тобто механізм формування державної політики виступає як алгоритм дій); як взаємодія різних управлінських рівнів між собою, як абстрактне уявлення (як процес).

При дослідженні формування державної політики було відзначено, що дехто з науковців веде мову не про «рівні», а «осередки». Дійсно, визначення суб'єктів в такий спосіб є більш доречним, оскільки вже на цьому етапі передбачаються партнерські засади, закладений консенсус інтересів. Проте все ж таки найчастіше в літературі на означення суб'єктів вироблення державної політики використовується поняття «рівень», оскільки чітко простежується ієрархія органів державної влади, їх підлеглість і підпорядкованість, а також ієрархія за територіальною ознакою.

Взаємодія управлінських рівнів відбувається не як одиничний акт, а як еволюційний розвиток навколо проблеми, яка породжує необхідність у виробленні державної політики.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Окрім механізму формування державної політики важливе місце посідають механізми її реалізації, які відрізняються від першого. Визначення їх особливостей та суті є об'єктом подальших досліджень в цьому напрямку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Атамчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : [учеб. пособие]. / Г. В. Атамчук. – М. : ОАО «НПО «Экономика», 2000. – 302 с. – (Энциклопедия управленческих знаний).
2. Балабаєва З. В. Основи аналізу державної політики : [конспект лекцій]. / З. В. Балабаєва. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – 44 с.
3. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес; [пер. з англ. р. Ткачук]. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 871 с.
4. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та система політики / М. Говлет, М. Рамеш; [пер. з англ. О. Рябова]. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.
5. Государственное управление: основы теории и организации : [учебник / под ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
6. Державні організації як складова механізму держави : [навч. посіб. / за заг. ред. П. І. Надолішнього]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, Optimum, 2005. – 228 с.
7. Державне управління : слов.-довід. / [за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
8. Державне управління: теорія і практика / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 С.
9. Конституція України від 26 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. : за станом на 30 верес. 2009 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>. – Заголовок з екрану.
10. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: [монографія]. / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
11. Кризина Н. П. Державна політика у галузі охорони здоров'я: механізми формування і реалізації [Електронний ресурс]. : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н. П. Кризина; Національна акад. держ. упр. при Президенті України. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/ard/2008/08knpmfr.zip. – Заголовок з екрану.
12. Круглова Н. Ю. Стратегический менеджмент : [учебник для вузов]. / Н. Ю. Круглова, М. И. Круглов. – М. : РДЛ, 2003. – 464 с.
13. Лесечко М. Д. Використання експертного оцінювання в державному управлінні / М. Д. Лесечко, І. І. Артим // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : тези доп. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 4 квіт. 2008 р., м. Львів : у 2 ч. / [за наук. ред. В. Загорського, А. Ліпенцева]. – Львів, 2008. – Ч. 2. – С. 6–9.
14. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. і випр. – К. : Центр сприяння інституційного розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
15. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
16. Одинцова Г. Механізм самовдосконалення суб'єктів державного управління / Г. Одинцова, С. Чистов // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : тези доп. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 29 трав. 2003 р., м. Київ / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К., 2003. – Т. 1. – С. 210–212.
17. Пал Л. Державна політика, державне управління та політична наука / Леслі Пал // Розробка державної політики : аналітичні записки / [уклад. О. І. Кілієвич, В. С. Романов]. – К., 2002. – С. 247–255.

18. Політологія : [підручник / А. Колодій, В. Харченко, Л. Климаська, Я. Космина]; за наук. ред. А. Колодій. – К. : Ельга-Н, Ніка-Центр, 2000. – 584 с.
19. Приходченко Л. Забезпечення ефективності системи органів публічної влади: питання формулювання та вимірювання цілей / Людмила Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса, 2008. – Вип. 2 (34). – С. 23–30.
20. Ребкало В. Стратегічне прогнозування як інструментарій державної політики / Валерій Ребкало, Валерій Тертичка // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2002. – № 3. – С. 216–224.
21. Романов В. Вступ до аналізу державної політики : навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Основи, 2001. – 237 с.
22. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л. П. Юзьков. – К. : Вища школа, 1983. – 156 с.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр., ст. науковий співробітник;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Козлова Л. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 17.04.2011 р.

ЗАХОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖРЕГІОНАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ І ЗМЕНШЕННЯ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Визначено головні соціально-економічні особливості розвитку регіонів України. Обґрунтовано методику оцінювання інвестиційної привабливості територій з погляду регіональної економічної політики.

Ключові слова: Державне управління, диференціація, інструменти, інтеграція, регіональний розвиток.

Определены главные социально-экономические особенности развития регионов Украины. Обоснована методика оценивания инвестиционной привлекательности территорий с точки зрения региональной экономической политики.

Ключевые слова: Государственное управление, дифференциация, инструменты, интеграция, региональное развитие.

The main socio-economic features of development of regions of Ukraine are certain. The method of evaluation of investment attractiveness of territories is grounded from point of regional economic policy.

Key words: State administration, differentiation, instruments, integration, regional development.

Вступ. Переважна більшість досліджень, які формують основу теоретичного забезпечення державного управління регіональним розвитком України, проводилося і проводиться сьогодні окремо у двох наукових напрямках: державне управління та регіоналістика. Вчені кожного із них окреслюють власне бачення процесів, пов'язаних із забезпеченням регіонального розвитку країни, в тому числі через систему державного управління, що унеможливує застосування системного підходу до вирішення комплексних проблем регіонів, які з часом лише ускладнюються.

Аналіз останніх наукових досліджень.

Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний розвиток, засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики, окреслення суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як: Е. Б. Алаєв, О. І. Амоша, Г. В. Балабанов, П. Т. Бубенко, З. С. Варналій, С. Г. Галуза, З. В. Герасимчук, А. П. Голіков, Г. К. Губерна, М. І. Долішній, Л. М. Зайцева, Ю. М. Іпатов, Б. Т. Кліяненко, В. С. Кравців, О. П. Крайник, Н. Г. Кузнецов, Л. М. Кузьменко, А. Г. Мазур, Т. С. Максимова, А. С. Маршалова, С. А. Мельник, І. Р. Михасюк, Н. А. Мікула, Ю. В. Наврузов, О. С. Новоселов, В. І. Нудельман, Н. В. Павліха, В. І. Павлов.

Постановка завдання:

– визначити головні соціально-економічні особливості розвитку регіонів України;

– обґрунтувати методику оцінювання інвестиційної привабливості територій з погляду регіональної економічної політики.

Результати. Недосконалість управління регіональним розвитком та його стимулювання з боку держави спричинило необхідність розробки концепції регіональної економічної політики. Зауважимо, що, на нашу думку, ця концепція має розроблятися з урахуванням умов, які склалися в Україні, законодавчих основних обмежень, напрямів економічної політики. Визначимо головні соціально-економічні особливості розвитку України.

По-перше, в умовах ринкової економіки визначальну роль у розвитку територій відіграє приватний капітал. Держава може лише впливати на інвестиційну привабливість регіонів, але не може вирішувати за приватних підприємців, де їм розміщувати свої підприємства, як збудувати свою продукцію тощо. Обмежена частка державного сектора в економіці означає, що з двох альтернативних підходів: 1) посилення податкового навантаження з метою збільшення масштабів перерозподілу коштів між регіонами, у тому числі за рахунок розміщення державних підприємств і 2) підвищення інвестиційної привабливості країни в цілому й окремих її регіонів-вибір має робитися на користь другого.

По-друге, в Україні за 20 років ринкових перетворень вже склалося певне законодавство (податкове, бюджетне, інвестиційне). Навіть якщо це законодавство неідеальне, докорінний його перегляд вже неможливий (внаслідок того, що законо-

давство зовсім не покращує інвестиційний клімат країни, а в ряді випадках, особливо це стосується взаємовідносин центру і регіонів, може порушити політичну стабільність). Тому всі пропозиції концепції регіональної економічної політики робилися виходячи з того, що вони повинні бути вписані у вже існуюче законодавче поле.

По-третє, пропозиції, що висуваються, мають сенс тільки в тому випадку, якщо існують можливості для їх практичної реалізації. Якщо йдеться про ті або інші видатки з державного бюджету, то обсяги цих видатків мають бути реалістичними, якщо пропонуються податкові пільги, то слід забезпечити можливість адміністрування цих пільг (тобто держава повинна мати можливість відстежувати цільове використання пільг, що надаються).

Як показує аналіз теорій регіональної економіки, світової практики проведення регіональної економічної політики, особливостей розвитку регіонів останніми роками в Україні доцільним є проведення державного регулювання економічного розвитку регіонів, з використанням адаптаційної моделі регіональної економічної політики.

В адаптаційній моделі регіональної економічної політики мають бути чітко виділені дві її складові:

- скорочення відмінностей між регіонами в рівні їх економічного розвитку, але тільки тією мірою, в якій це необхідно для вирішення кризових ситуацій;
- стимулювання економічного розвитку тих регіонів, де є високий потенціал зростання.

Перша складова необхідна для вирішення проблем, пов'язаних з соціальною і політичною стабільністю. Виключення з числа регіонів стимулювання найбільш благополучних у рамках другої складової регіональної економічної політики доцільно з погляду запобігання небажаному зростанню територіальних диспропорцій. Друга складова спрямована, перш за все, на підвищення рівня економічного розвитку «середніх» регіонів, тобто таких, де економічна ситуація не така благополучна, як у провідних економічних центрах, але з іншого боку, є необхідні умови для економічного зростання у вигляді певного початкового рівня розвитку інфраструктури, якості трудових ресурсів тощо. До таких регіонів можуть входити і депресивні регіони, якщо в них є подібні умови.

Вибір адаптаційної моделі необхідний саме на сучасному етапі розвитку країни. Принаймні в найближчі 50 років основним завданням державного регулювання економіки буде досягнення економічного зростання в Україні в цілому. Тільки це зростання, що супроводжується відповідним підвищенням бюджетних доходів, дасть змогу виділяти у державному бюджеті достатній для суттєвого скорочення міжрегіональних відмінностей обсяг коштів. У середньостроковій перспективі, коли буде актуальним досягнення стабільно високих загальноукраїнських темпів зростання, спроби досягнення прискореного економічного зростання у відсталих регіонах призведуть лише

до погіршення загальноекономічної ситуації [1, с. 96; 2, с. 35].

Вибір адаптаційної моделі регіональної економічної політики не означає також відмову від соціальних цілей державного регулювання територіального розвитку. У середньостроковій перспективі повинні залишитися і фінансова допомога місцевим бюджетам на покриття поточних видатків, й інвестиційна допомога на будівництво об'єктів соціальної інфраструктури.

У рамках кожної зі складових регіональної економічної політики слід передбачати різні підходи до вибору як регіонів, яким надається державна підтримка для їх економічного розвитку, так і інструментів, які використовуються у рамках цієї підтримки.

Правильний вибір об'єктів регіональної економічної політики є однією з обов'язкових умов досягнення позитивних результатів у цьому виді державного регулювання. Нагадаємо, що процес прийняття рішення з вибору об'єктів регіональної політики включає декілька етапів, у тому числі вибір мережі територіального поділу країни; вибір показників, що характеризують ситуацію в окремих регіонах; визначення типів регіонів, що потребують різних форм підтримки; вибір полюсів зростання.

В Україні розробка і реалізація регіональної економічної політики може проводитися для регіонів і місцевих адміністративно-територіальних одиниць. Створення спеціальної мережі регіонів навряд чи доцільно, оскільки при сучасному рівні розвитку статистики це призведе до додаткових витрат на збір і обробку інформації, а позитивний ефект від цього зовсім не очевидний.

Невідповідність поділу країни на регіони реальному соціально-економічному розвитку завжди привертала увагу дослідників до вивчення макрорегіонів (під макрорегіонами, як правило, розуміються групи регіонів). Поділ країни на регіони був успадкований ще з часів СРСР, а самі регіони розглядалися як територіально-виробничі комплекси.

Структура мережі економічних регіонів не відповідала реаліям 1990-х рр., цей факт відзначали багато експертів. Визначення напрямів і перспектив розвитку регіонів, поза сумнівом, є важливим завданням.

Регіони останнім часом були основними об'єктами державного регулювання їх економічного розвитку в Україні. Саме для регіонів було розроблено більшість державних цільових програм, нормативно-правових актів.

Використання регіонів як об'єктів регіональної політики зручно з кількох причин: є можливість отримання найбільш докладних статистичних даних, у держави з'являється партнер у вигляді регіональної влади для спільного вирішення тих або інших завдань. Проте в регіонів як об'єктів регіональної політики наявний той самий недолік, що й у макрорегіонів – істотні внутрішньорегіональні відмінності, які можуть бути як між частинами регіонів через різну їх спеціалізацію, так і між

різними типами поселень великими і малими містами, селищами і селами [3, с. 101].

На наш погляд, найбільш прийнятною для проведення регіональної економічної політики в Україні є поділ країни на регіони і міста обласного підпорядкування. Це впливає і з теорії регіонального зростання, яка доводить про існування принципових відмінностей в особливостях розвитку між окремими міськими центрами і їх периферією, і зі світового досвіду регіональної політики, і з вищеперелічених особливостей динаміки економічного розвитку регіонів України. Відмінності усередині регіонів (між містами районного підпорядкування, селищами і селами) також істотні, але на практиці проводити їх оцінювання при розробці регіональної політики дуже складно.

Мережа поділу країни на райони і міста обласного підпорядкування має стати основним об'єктом регіональної економічної політики. Щодо вирішення кризових ситуацій, то проблемні райони дуже рідко збігаються з територією цілого регіону. При стимулюванні економічного зростання перспективних з цього погляду регіонів необхідно виділити полюси зростання, тобто окремі міста.

При загальній мережі поділу країни для вирішення кризових ситуацій і стимулювання зростання перспективних регіонів система показників у рамках цих двох складових регіональної політики повинна бути різною. Розгляду показників, які дає змогу виявляти відмінності в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів з метою скорочення територіальних диспропорцій, присвячено чимало праць. В більшості випадків автори таких робіт пропонують використовувати для оцінювання широкий набір показників. Такими показниками можуть бути: рівень безробіття (офіційно реєстрованим або загальним), подушний ВВП, номінальний ВВП, ІСЦ, процентна ставка, валютний курс, Державний бюджет, торговельний баланс, платіжний баланс, інвестиції в соновний капітал. Ці показники в Україні недостатньо достовірні, проте очевидні відхилення від середнього в гірший бік вони відображають [4, с. 101; 5, с. 69].

Для оцінювання перспективних з погляду економічного зростання територій доцільно, на наш погляд, використовувати рейтинги інвестиційної привабливості регіонів. Сучасні методики складання рейтингів, так само як і оцінювання проблемної територій, призначаються, як правило, для регіонів. Найбільш відомими є рейтинги інвестиційної привабливості регіонів, що публікуються Інститутом реформ.

По кожному регіону розраховуються інвестиційний потенціал та інвестиційний ризик. Кожний із цих показників має декілька складових – приватних потенціалів або видів ризику, які, у свою чергу, розраховуються на основі окремих статистичних показників. Значення вагових коефіцієнтів визначаються на основі опитуванні українських та іноземних експертів з українських та зарубіжних компаній і банків, а джерелами інформації

служують матеріали місцевих державних адміністрацій, Державного комітету статистики України, інших міністерств і відомств. Методика визначення публікованих інвестиційних рейтингів з часом удосконалювалася: її автори перейшли від складання рейтингів для всіх інвестицій (прямих і портфельних) до тих, що дають оцінку виключно для прямих інвестицій, від розрахунку тільки рангів регіонів – до визначення частки регіонів у загальноукраїнському економічному потенціалі.

Розробка оптимальної з погляду регіональної економічної політики методики оцінювання інвестиційної привабливості територій, перспектив (прогнозів) їх розвитку виходить далеко за межі цієї роботи, тому подібне завдання в ній і не ставилося. Проте необхідно навести тут ще одну точку зору. На нашу думку, при складанні рейтингів інвестиційної привабливості регіонів явно не враховується фактор географічного положення кожного регіону.

Завершуючи обговорення питання про вибір регіонів – об'єктів регіональної економічної політики, слід розглянути активно обговорювану останнім часом проблему про перекроювання політико-територіального поділу країни. У більшості публікацій на цю тему пропонується укрупнення регіонів України. Основними висловлюваними на користь укрупнення аргументами найчастіше є створення самостійних регіонів (тобто у значно меншій мірі залежних як від фінансової допомоги з державного бюджету, так і від великих компаній – основних платників податків) і підвищення прозорості міжбюджетних відносин [6, с. 69].

На нашу думку, частково правильна лише теза про підвищення самостійності регіонів. Дійсно, регіони, де немає жодного міста, бюджети яких залежать від дуже невеликої кількості платників податків, навряд чи можуть розглядатися як дієздатні регіони. Не випадково на визначення ряду автономних регіонів (наприклад, АР Крим) з'явився термін «регіони-корпорації». Проте укрупнення регіонів не в змозі повністю вирішити проблему їх дотаційності, оскільки в Україні існує територіальна концентрація нинішніх високодотаційних регіонів у східній частині країни.

Таким чином, у разі перекроювання політико-територіального поділу країни масштаб перерозподілу бюджетних доходів у всіх їх формах має залишитися тим самим, різниця лише в тому, що зросте обсяг внутрішньорегіональних потоків за рахунок скорочення фінансових потоків між державою і регіонами. Якщо врахувати, що на сьогодні прозорість відносин між державою і місцевою владою нижча, то про підвищення ефективності взаємовідносин влади різних рівнів говорити навряд чи справедливо.

Інструменти регіональної економічної політики, також як і об'єкти, повинні розрізнятися залежно від її складових – вирішення кризових ситуацій або стимулювання економічного зростання в перспективних з цього погляду регіонах. Розвитку територій (найбільш проблемних депре-

сивних і відсталих), що перебуває в кризовому стані, присвячено багато праць. Дуже часто в них пропонується застосовувати весь можливий спектр інструментів регіональної економічної політики, а акцент робиться на використанні державних цільових програм соціально-економічного розвитку регіонів.

Розглядаючи зарубіжний досвід, ми зауважили також про те, що стимулювання міграції населення з проблемних регіонів у ряді випадків дає негативні результати; вивести все населення не вдається, тоді як демографічна структура з погляду потенційного економічного розвитку тільки погіршується.

Для стимулювання економічного зростання в перспективних з цього погляду регіонах потрібні не стільки державні цільові програми, скільки інші заходи регіональної економічної політики.

Перш за все, необхідна так звана регіональна експертиза нерегіональних рішень. Вона не відноситься до регіональної економічної політики, проте, як показує і світовий досвід, через відсутність подібної експертизи (або, інакше кажучи, координації регіональної політики з іншими напрямками державного регулювання) неефективно витрачаються кошти. В ідеалі доцільним є складання Державного бюджету в територіальному розрізі і оцінювання всіх фінансових потоків між центром і регіонами – вибір між економічними і соціальними цілями або певним їх поєднанням характерний для більшості складових державної економічної політики.

Проте регіональний аналіз усіх прийнятих рішень – завдання вкрай складне і на першому етапі навряд чи може бути реалізоване. Тому в найближчій перспективі доцільно провести регіональну експертизу різних державних галузевих інвестиційних програм.

Значну роль у рамках стимулювання економічного розвитку регіонів повинні відіграти нефінансові заходи. Серед таких заходів можна назвати такі, як:

- надання технічної допомоги місцевій владі в розробці ефективного інвестиційного законодавства і механізмів його впровадження;
- створення системи інформування потенційних інвесторів про політику територій щодо залучення інвестицій – участь органів державної влади в наданні інвесторам інформації про регіони могла б стати одним із чинників підвищення інвестиційної привабливості окремих регіонів, механізмом заохочення регіонів, які прагнуть до створення прозорого і сприятливого для економічного розвитку законодавства.

На сьогодні диференціація в рівні забезпечення інфраструктури сучасного виробництва, різниця в рівні життя населення й економічного благополуччя і між різними регіонами України значно перевищує природні відмінності, викликані об'єктивними факторами. У зв'язку із цим гостро постає питання підвищення ефективності управління регіональним розвитком і активізації діяльності держави щодо усунення диспропорцій у національному економічному просторі, створення умов для стійкого розвитку всіх регіонів і країни в цілому. Реалізація заходів з досягнення цієї мети зрештою сприяє збереженню політичної, економічної і територіальної цілісності держави – глобальній меті соціально-економічної політики.

У державному управлінні територіальним розвитком в Україні можна виділити три основні складові:

1) перерозподіл фінансових ресурсів, що знаходяться відповідно до законодавства у розпорядженні державних органів влади різних рівнів (у цьому випадку йдеться, перш за все, про надання фінансової допомоги з державного бюджету місцевим);

2) диференційовані по регіонах регульовані інструменти (для стимулювання економічного зростання або підтримки проблемних регіонів можуть встановлюватися знижені ставки податків, пільгові кредитні ставки, пільгові транспортні тарифи тощо);

3) особливі форми регіональної політики – цільові програми соціально-економічного розвитку регіонів і встановлення особливих організаційно-правових режимів.

Висновки. На сьогодні в Україні в арсеналі засобів державної підтримки економічного розвитку регіонів важливе місце займають методи й інструменти формування їх фінансової бази. Основний зміст цього напрямку регіональної економічної політики становлять процеси перерозподілу доходів між бюджетами різних ієрархічних рівнів, що традиційно розглядаються в рамках міжбюджетних відносин. Бюджетна система України, як і в більшості країн, заснована на принципах бюджетного унітаризму і має два рівні: державний та місцеві бюджети.

Триває перехід від однополюсної моделі макроекономічного регулювання до побудови стійкої системи господарства. Найважливішими моментами в реалізації цього процесу є децентралізація управління господарством і кардинальна реорганізація взаємовідносин між органами виконавчої влади всіх рівнів в економічній сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колосюк А. А. Інституціональне забезпечення державою регіонального розвитку України / А. А. Колосюк // Економіка та держава. – 2009. – № 3. – С. 95–97.
2. Коротич О. Б. Вплив системи державного управління на регіональний розвиток країни / О. Б. Коротич // Державне управління та місцеве самоврядування: Тези VIII Міжнар. наук. конгресу, 27-28 березня 2008 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. – С. 35–36.

3. Лобас В. М. Регионализация государственного социального управления: вопросы теории и практики: [Монографія]. / В. М. Лобас. – Донецк: ДонГау, 2003. – 246 с.
4. Максимова Т. С. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування): [Монографія]. / Т. С. Максимова. – Луганськ: Вид-во СНУ ім В. Даля, 2003. – 304 с.
5. Миколайчук Н. С. Концептуальні засади формування системи стратегічного управління розвитком регіонів / Н. С. Миколайчук, М. М. Миколайчук // Вісник Акад. екон. наук України. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2004. – № 1(5). – С. 68–71.
6. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: [Монографія]. / За ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр., ст. науковий співробітник;
Іванов М. С. – д.політ.н., професор

© Теміргалієв Р. І., 2011

Стаття надійшла до редколегії 12.02.2011 р.

ПРОФЕСІЙНЕ НАВЧАННЯ БЕЗРОБІТНИХ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті проаналізовано та визначено пріоритетні напрями формування та реалізації державної політики України щодо професійного навчання безробітних. Наведено пропозиції щодо вдосконалення організації державою програм професійного навчання безробітних.

Ключові слова: політика зайнятості, професійне навчання безробітних, державна політика.

В статье проанализировано и определено приоритетные направления формирования и реализации государственной политики Украины в области профессионального обучения безработных. Внесено предложения по усовершенствованию организации государством программ профессионального обучения безработных.

Ключевые слова: политика занятости, профессиональное обучение безработных, государственная политика.

In this article priority tasks of forming and realization of public policy of Ukraine in the field of social protection of unemployed are analyzed. Means of improving of organization and realization of programs of professional training of unemployed are proposed.

Key words: employment policy, professional training of unemployed, public policy.

Постановка проблеми. Питання формування та реалізації державної політики зайнятості в частині проведення професійного навчання безробітних є надзвичайно актуальними та такими, що потребують нагального вирішення. Пояснюється це тим, що рівень безробіття в Україні є достатньо високим, у той час як ринок праці є не забезпеченим фахівцями з професій, що не є популярними серед населення. Ця прогалина може бути заповнена за рахунок підготовки спеціалістів тієї чи іншої галузі народного господарства шляхом направлення безробітних на професійне навчання за професією, що має попит на ринку праці.

Актуальність теми полягає в тому, що реалізація заходів активної політики зайнятості населення, в даному випадку – організація професійного навчання безробітних, є одним з найефективніших способів зниження рівня безробіття та повернення даної категорії працездатного та мотивованого до праці населення на ринок праці.

Аналіз останніх досліджень. Питання, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у сфері соціального захисту безробітних були предметом наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Зокрема, зазначені питання досліджували: Я. Діденко, Л. Кап-

ченко, Р. Капченко, С. Кучменко, Ю. Маршвін, О. Пазюк, Н. Савченко, Т. Четверніна та ін.

Проте, на нашу думку, недостатньо уваги приділяється дослідженню професійного навчання безробітних в частині формування та реалізації державної політики соціального захисту безробітних.

Мета статті полягає у визначенні основних напрямків формування та реалізації державної політики України під час організації професійного навчання безробітних.

Виклад основного матеріалу дослідження. Політика зайнятості знаходиться на перетині двох сфер діяльності держави – соціальної підтримки населення та раціоналізації зайнятості. Звідси виникають дві її складові – активна та пасивна політика [1, с. 4]. Наше дослідження спрямоване на аналіз однієї із складових активної політики зайнятості. Заходи пасивної політики зайнятості не підвищують конкурентоспроможності громадян на ринку праці, а лише тимчасово дозволяють забезпечувати їх основні життєві потреби (наприклад, виплата грошової допомоги) [2, с. 268]. Культивується ідея патерналізму, метою якої є забезпечення виживання людей за рахунок їх безкоштовного утримання. Водночас, суть проблеми полягає не в «підгодовуванні безробітних», а у створенні умов для їх ефективного входження в

ринкове середовище [3, с. 76]. Ці умови забезпечуються шляхом реалізації державою активної політики зайнятості, одним із напрямків якої є професійне навчання безробітних.

Професійне навчання безробітних в Україні здійснюється державною службою зайнятості на базі професійно-технічних та вищих навчальних закладів, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності чи відомчого підпорядкування за наявності в них ліцензій на надання освітніх послуг. В останні роки все більшого поширення набуває навчання безробітних під конкретні замовлення роботодавців. Застосування такої форми організації професійного навчання сприяє підвищенню рівня працевлаштування безробітних громадян після проходження професійного навчання [4, с. 238].

Безробітними часто стають особи, які не мають належної освіти. Звичайно, наявність освіти ще не гарантує працевлаштування, але це є однією зі складових професійного успіху. Ринок праці весь час змінюється, попит на працівників однієї спеціальності зростає, на працівників іншої – знижується. Тому безробітні особи, які бажають працевлаштуватися, мають змогу отримати від держави такий вид соціальних послуг, як професійне навчання безробітних, що має стати одним із пріоритетних напрямків реалізації державної політики соціального захисту безробітних.

Звернувшись до досвіду деяких країн, можна побачити, що найбільш ефективними заходами в реалізації політики зайнятості є саме реалізація активних програм. Зокрема, в Чехії, де пріоритетом політики зайнятості стала програма зі створення робочих місць, а політика захисту від безробіття була більшою мірою орієнтована на програму субсидювання та пільгового кредитування безробітних, здатних та готових займатися підприємництвом, що доповнювалася обов'язковим професійним перенавчанням безробітних [5, с. 71]. Як бачимо, професійне навчання безробітних в інших країнах є одним із найефективніших засобів реалізації активної державної політики соціального захисту безробітних.

Впродовж останніх років державна служба зайнятості активізувала роботу з професійного навчання безробітних. Збільшився й обсяг коштів, що спрямовуються на зазначену мету: у 2009 р. видатки фонду затверджені в сумі 278 млн. грн., а в 2010 р. збільшені удвічі – до 586 млн. гривень. На думку експертів Міжнародної організації праці (далі – МОП), працевлаштування більш ніж 55 % громадян після проходження професійного навчання, є результатом, що виправдовує його пріоритетне фінансування [6]. З метою забезпечення конкурентоспроможності безробітних на ринку праці протягом січня-вересня 2010 року професійним навчанням було охоплено 158,2 тис. осіб. Рівень охоплення безробітних професійним навчанням склав 14,9 % від тих, які перебували на обліку в державній службі зайнятості. На кінець звітного періоду працевлаштовано 79,7 %

безробітних із тих, які закінчили професійне навчання [7]. Тобто, виходячи з експертних оцінок МОП, про які зазначалося вище, професійне навчання безробітних повинно мати пріоритет перед іншими заходами державної політики у цій сфері.

Як зазначається в Рекомендації МОП, система професійного навчання дорослих повинна вивчатися, розроблятися і розвиватися з урахуванням стану і тенденцій ринку зайнятості, заходів, що проводяться з метою покращення або збільшення виробництва, а також можливостей забезпечення учнів відповідною роботою. Крім того, професійне навчання безробітних не повинне використовуватися для того, щоб замінити системи страхування або допомог по безробіттю; воно повинне використовуватися як засіб, що полегшує працевлаштування працівників, які втратили роботу і потребують навчання для отримання підходящої роботи [8]. Однак, як зазначає Т. Четверніна, навчання, організоване службою зайнятості, використовується безробітними з різною метою, наприклад, в якості додаткового безкоштовного ресурсу. Так, воно використовується для розширення можливостей зайнятості в неформальній економіці чи самозайнятості (отримання професії водія, перукаря) [5, с. 86].

Державне управління системою професійного навчання безробітних в Україні здійснюється Міністерством праці та соціальної політики України разом з Міністерством освіти та науки України через Державний центр зайнятості, регіональні центри зайнятості, Міністерство освіти Автономної Республіки Крим, управління освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [9]. Це стосується методичного та організаційного забезпечення професійного навчання безробітних; координації роботи та контролю органів служби зайнятості з професійного навчання безробітних; визначення обсягів та напрямів, перспектив розвитку системи професійного навчання безробітних; вивчення та аналізу стану професійного навчання безробітних та підготовки на цій основі пропозицій щодо вдосконалення цього напрямку роботи. Державний центр зайнятості забезпечує організацію професійного навчання, здійснює контроль і координацію роботи органів державної служби зайнятості, визначає пріоритетні напрями професійного навчання безробітних громадян, забезпечує місцеві центри зайнятості необхідними методичними, аналітичними, інформаційними та іншими матеріалами [10, с. 5].

Звідси випливає, що державне управління у цій сфері є централізованим. Проте, вважаємо, що така схема є не зовсім ефективною. Більш ефективною політика держави стосовно професійного навчання безробітних була б у разі її децентралізації. Обумовлюється це тим, що на місцях, у регіонах більше проінформовані про потреби ринку праці, очікування роботодавців стосовно працівників. Крім того, децентралізація управління професійним навчанням безробітних дозволить центрам зайнятості не хвилюватися про «невиконання

планів» чи про надання відповідним органам «контрольних цифр», оскільки, як зазначає М. Десненко, у багатьох випадках тиск високих показників і планових завдань змушують здійснювати професійне навчання у відриві від реальних потреб роботодавців, щоб запобігти критиці «зверху» [11, с. 21].

На загальнодержавному рівні, звичайно, мають бути розроблені та прийняті програми розвитку державної політики в цьому напрямку, проте в цих програмах повинні бути сформульовані орієнтири, на яких будуть базуватися регіональні програми професійного навчання безробітних.

Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» професійна підготовка, підвищення кваліфікації і перепідготовка осіб, зареєстрованих у службі зайнятості як безробітні, провадиться у разі неможливості підібрати підходящу роботу через відсутність необхідної професійної кваліфікації у безробітного; необхідності змінити кваліфікацію у зв'язку з відсутністю роботи, що відповідає професійним навичкам особи; втрати здатності виконання роботи за попередньою професією; пошук роботи вперше і відсутність професії (спеціальності) [12].

У разі направлення безробітного на професійне навчання державна служба зайнятості надає матеріальну допомогу та забезпечує проживання, у випадку, коли навчання організоване не за місцем постійного проживання відповідно до чинного законодавства України.

Реалізація державної політики України у сфері професійного навчання безробітних здійснюється також такими шляхами: на базі центрів професійно-технічної освіти державних служб зайнятості та безпосередньо у фізичних та юридичних осіб-роботодавців.

Протягом 2010 року активно працювали 7 центрів професійно-технічної освіти державної служби зайнятості в Автономній Республіці Крим, Рівненській, Одеській, Дніпропетровській, Львівській, Харківській та Івано-Франківській областях, а також розпочали свою діяльність новостворені центри в Донецькому, Луганському та Сумському регіонах. Їх діяльність спрямована, перш за все, на забезпечення якості професійного навчання дорослого населення, отримання слухачами необхідних професійних знань, що забезпечить їх конкурентоспроможність на ринку праці та подальше працевлаштування.

Якість професійного навчання в навчальних центрах досягається завдяки швидкому та гнучкому реагуванню на потреби та вимоги ринку праці з урахуванням перспектив розвитку регіонів. Центри тісно співпрацюють з роботодавцями, які залучаються до розробки навчальних планів та програм, надають робочі місця для проходження виробничої практики слухачів, очолюють кваліфікаційні комісії та працевлаштовують колишніх безробітних після завершення професійного навчання. Постійно розширюється діапазон під-

приємств щодо подальшої співпраці з питань забезпечення якісного професійного навчання.

У 2011 році заплановано центрами професійно-технічної освіти державної служби зайнятості надати соціальні послуги шляхом підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації понад 23 тис. осіб з числа дорослого населення.

Основним недоліком такої системи професійного навчання є відсутність гарантії працевлаштування. Перевагою – безробітний отримує основи знань та практичні навички за тією чи іншою спеціальністю, які вже безпосередньо на робочому місці можна поглиблювати та вдосконалювати.

Сьогодні пріоритетним напрямом є організація навчання безробітних на замовлення роботодавців, що дає можливість забезпечити достатньо високий рівень працевлаштування та ефективне використання коштів фонду, які спрямовуються на цю мету. Вважаємо, що якщо за таких умов відбувається навчання безробітного та роботодавець погоджується його працевлаштувати, то трудовий договір має бути укладено не менше ніж на три роки, оскільки індивідуальне навчання під конкретне підприємство, конкретного роботодавця передбачає отримання вузької спеціалізації безробітним, що може призвести в подальшому, у випадку звільнення такого працівника, до проблем з працевлаштуванням. Тоді знову необхідно буде витратити кошти на його професійне навчання, перепідготовку чи підвищення кваліфікації. З економічної точки зору це не вигідно.

Крім того, задля мінімізації можливості не працевлаштування безробітного за обраною ним професією, необхідно проводити психологічне тестування на предмет з'ясування готовності цієї особи працювати за тією чи іншою професією.

Так як кінцевою метою проведення професійного навчання безробітних є працевлаштування останніх, має бути сформовано відкритий список професій, за якими в пріоритетному порядку буде здійснюватися підготовка фахівців. Цей список має формуватися на основі аналізу попиту вакансій, поданих роботодавцями [5, с. 88]. Оскільки проаналізувати фактично можна лише ті вакансії, які подані до центрів зайнятості, держава шляхом прийняття нових нормативно-правових актів або шляхом внесення змін до вже діючих нормативно-правових актів має зобов'язати суб'єктів підприємницької діяльності, які надають послуги по працевлаштуванню надавати інформацію про заявлені роботодавцями вакансії. Хоча в такому випадку необхідно враховувати той факт, що роботодавець з метою пришвидшення пошуку працівника може подати одну й ту ж вакансію до декількох суб'єктів підприємницької діяльності.

Висновки. Державна політика України щодо професійного навчання безробітних має формуватися за схемою «регіони – центр», бути децентралізованою із залишенням за компетентними центральними органами виконавчої влади наглядових функцій. На загальнодержавному рівні мають розроблятися та прийматися державні

програми, що слугуватимуть орієнтиром при формуванні та реалізації регіональної політики в напрямку професійного навчання безробітних.

Професійне навчання безробітних має стати пріоритетним напрямком формування та реалізації державної політики України у сфері соціального захисту безробітних, оскільки з аналізу статистичних даних випливає, що рівень працевлаштування безробітних після проходження такого навчання є досить високим.

У разі професійного навчання безробітного безпосередньо на підприємстві, за умови успішного його завершення, трудовий договір між праців-

ником та роботодавцем має укладатися на строк не менше трьох років.

Необхідно розглянути можливість проведення психологічного тестування з безробітними на предмет виявлення готовності останніми працювати за тією чи іншою професією.

Регіональні центри зайнятості, задля підвищення ефективності працевлаштування безробітних, що проходять професійне навчання, мають створювати відкриті списки професій, що є витребуваними на ринку праці на момент складання таких списків. Списки повинні формуватися з огляду як регіональних потреб, так і попиту на ринку праці в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Діденко Я. Формування ефективної державної політики зайнятості в Україні // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 2. – С. 3–7.
2. Савченко Н. Державне управління професійним навчанням безробітних в Україні / Н. Савченко // Вісник Національної академії державного управління. – 2008. – № 2. – С. 268–274.
3. Мімандусова Г., Піддубник В., Сакада М. Співробітництво для забезпечення роботою // Віче. – 1997. – № 9 (66). – С. 76–86.
4. Савченко Н. Роль соціального партнерства в соціальному регулюванні професійного навчання безробітних // Вісник Національної академії державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vnadu/2009_1/08_%20Sociol_%20Gum_%20polit.pdf.
5. Четвернина Т. Российская система защиты от безработицы в контексте мирового опыта // Вопросы экономики. – 2002. – № 11. – С. 59–90.
6. Зайцева М. В. Шляхи вдосконалення професійного навчання безробітних в умовах сучасного ринку праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rusnauka.com/11_EISN_2008/Pedagogika/29705.doc.htm.
7. Галузинська Т. Організація профорієнтаційної роботи Вінницького обласного центру зайнятості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Rpzn/2010_4/10gtvoc.pdf.
8. Міжнародна організація праці. Рекомендації, Міжнародний документ. Рекомендація щодо професійного навчання дорослих, включаючи інвалідів № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_069.
9. Про затвердження Положення про організацію професійного навчання безробітних за модульною системою. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства освіти України від 08.07.1999 № 113/247 // Верховна Рада України. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
10. Шинга О. Інноваційний підхід до професійного навчання населення в центрах зайнятості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Rpzn/2008-2/08kemvcz.pdf.
11. Десненко М. Підвищення ефективності професійного навчання безробітних в умовах трансформації суспільної системи // Ринок праці та зайнятості населення. – 2010. – № 2. – С. 21–23.
12. Про зайнятість. Закон України від 01.03.1991 № 803-XII // Верховна Рада України. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

Рецензенти: Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент;
Сорока С. В. – к. політ.н.

© Коваленко С. О., 2011

Стаття надійшла до редколегії 09.05.2011 р.

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СТРАТЕГІЧНОМУ ПЛАНУВАННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Розглянуто актуальність стратегічного планування розвитку територій України та роль місцевої влади, її функції та компетенція у цьому процесі. Проаналізовано та визначено основні положення діяльності місцевої влади у підготовці стратегічного плану. Обґрунтовано необхідність створення професійних та зрілих команд стратегічного планування. Досліджено та конкретизовано місце та значення компетенції органів місцевого самоврядування в процесі стратегічного планування розвитку територій.

Ключові слова: компетенція, стратегія, розвиток, функції органів місцевого самоврядування, класифікація функцій органів місцевого самоврядування.

Рассмотрена актуальность стратегического планирования развития территорий Украины и роль местной власти, ее функции и компетенция в этом процессе. Проанализированы и определены основные положения деятельности местной власти в подготовке стратегического плана. Обоснована необходимость создания профессиональных и зрелых команд стратегического планирования. Исследовано и конкретизировано место и значение компетенции органов местного самоуправления в процессе стратегического планирования развития территорий.

Ключевые слова: компетенция, стратегия, развитие, функции органов местного самоуправления, классификация функций органов местного самоуправления.

It is considered actuality of the strategic planning of development of territories of Ukraine and role of local-authority, her function and competence in this process. The substantive provisions of activity of local-authority are analysed and certain in preparation of strategic plan. The necessity of creation of professional and mature commands of the strategic planning is reasonable. Investigational and a place and value of competence of organs of local self-government are specified in the process of the strategic planning of development of territories.

Key words: the competence, strategy, development and functions of local authorities, classification of functions of local government.

Постановка проблеми. Як показує історичний досвід багатьох країн світу, тільки ті країни, населення та керівництво яких розуміють, що розвиток належним чином кожної базової одиниці – забезпечує заможність їх держави. Стратегічне планування соціального та економічного розвитку регіону є одним з найсучасніших та ефективних методів управління, роль якого зростає одночасно з підвищенням відповідальності органів влади за розвиток базової одиниці в довгостроковій перспективі, зростання та підтримку рівня життя його мешканців, збереження та удосконалення інфраструктури, поліпшення надання громадських послуг тощо.

Альтернативою регіонального розвитку постає процес планування – процес прийняття управлінського рішення, заснований на обробці початкової інформації, що містить в собі визначення та наукову постановку цілей, засобів та шляхів їх досягнення за допомогою порівняльної оцінки альтернативних варіантів і вибору найбільш прийняттого з них в очікуваних умовах розвитку. Але слід розуміти, що суть планування полягає не в розробці і доведенні багато чисельних показників до виконавців, вона полягає в науковій постановці цілей майбутнього розвитку та створенні дієвих засобів їх реального досягнення.

Завдяки вищезазначеному плануванню, яке в багатьох країнах вже давно широко застосовується (Франція, Англія, Канада, Іспанія, Голландія та ін.), місцеві уряди мають змогу приймати більш виважені рішення відповідно до поставлених цілей щодо подальшого розвитку територіальних громад, виходячи із сьогоденних реалій та наявних ресурсів.

Пріоритетним напрямом розвитку регіонів був і залишається стратегічний. Стратегія – це довгостроковий план дій, розроблений для того, щоб досягти певної мети, в основному перемоги. Лише завдяки добре продуманому та чітко описаному плану можливе вирішення локальних проблем. Стратегія розрахована на те, щоб зробити існуючу проблему більш легкою для розуміння з метою її кінцевого вирішення. Стратегія це план дій які допомагають досягти бажаного результату, реалізувати необхідні зміни, вплинути на майбутній стан шляхом стратегічного втручання, тощо, за для покращення майбутнього або зміни його. Стратегія не відміняє і не заміняє інші галузеві програми, які можуть і повинні розроблятися, вона не є комплексною програмою, а визначає лише найважливіші пріоритетні напрями розвитку регіону.

Ідеологія стратегічного планування полягає у взаємодії наукового обґрунтування та широкого наукового обговорення шляхів розвитку локальної одиниці, що дозволяє поєднати довгострокову перспективу розвитку, поточне управління та вирішення нагальних завдань. Стратегічне планування розвитку територій сприяє вирішенню значної кількості проблем: забезпеченню необхідного рівня соціально-економічної стабільності, сприянню розвитку тих форм економічної діяльності і зайнятості, які узгоджуються з існуючими ресурсними можливостями громад, створенню якісно нових робочих місць, покращенню життєвих стандартів.

Аналіз основних досліджень та публікацій. Вагомий внесок у розвиток теоретичних та практичних аспектів стратегічного планування розвитку територій зроблено вченими та спеціалістами: Е. Дж. Блейклі, О. Юрчаком, Р. Брусаком, В. Вакуленком, Я. Варди, А. Гапоненком, З. Герасимчук, В. Клосовські, О. Комеліною, В. Онищенком, А. Опрєю, Б. Лазаревим, В. Авер'яною, Н. Скіярук, Ю. Шаровим.

Стратегія бере початок ще з часів стародавнього Китаю та Греції, де стратегія означала «мистецтво ведення бою». В наш час стратегія набула нового та сучасного поняття, але вміння вести «бій» з проблемами залишився той самий. Для того, щоб успішно «вести бій» треба мати відповідне мислення та навички, ми маємо на увазі компетенцію. Але вплинути на майбутнє здається неможливим навіть компетентному стратегу із-за факторів які зветься стохастичними, тобто непередбачуваними.

Стратегічне планування являє собою ефективний та реальний інструмент у подоланні світової

економічної кризи та їх наслідків. Відповідно до статті 2 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою:

а) забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;

б) ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;

в) створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;

г) забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;

д) подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного й комплексного розв'язання проблем охорони довкілля [5].

Концепція стратегії включає в себе кілька сегментів, до яких перш за все відноситься система цілей, що включає місію, загально організаційні і специфічні цілі. Інший елемент стратегії – політика, або сукупність конкретних правил організаційних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Зазвичай стратегія розробляється на кілька років вперед, конкретизується у різних проектах, програмах, практичних діях та реалізується в процесі їх виконання. У зв'язку з необхідністю досягнення поставлених завдань стає все більш актуальною потреба у самоорганізації регіонів та місцевих органів самоврядування. Цей процес є теоретичним і практичним підґрунтям розробки стратегії економічного та соціального розвитку у територіальному аспекті.

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку територій на сьогодні розглядається як один із найбільш перспективних та ефективних механізмів реалізації довгострокової регіональної політики в умовах посилення самоорганізації територіальних громад різних рівнів [3, с. 143-144]. Лауреат Нобелівської премії в області економіки 1998 року А. Сена стверджує, що економічний розвиток – це процес, в центрі якого знаходиться людина. Головна ідея А. Сена полягає у тому, що розвиток повинен розширювати можливості людини у різних областях, у тому числі можливості вибору цілі та образу життя, а рівень життя потрібно оцінювати по тому, чи можуть люди вести таке життя, яке вони вважають гідним [6].

Соціально-економічний розвиток територій України на даному етапі вимагає розробки нових підходів щодо формування ефективного механізму регулювання національної економіки, інструментів впливу на економічний зріст, рішення низки соціальних проблем, виходу з економічної кризи.

Постановка завдання. Прийняття Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» дало можливість органам місцевого самоврядування приймати самостійні рішення щодо перспективних напрямів розвитку громад, провадити більш незалежну від держави власну економічну політику. Водночас більша самостійність у проведенні такої політики вимагає від них максимального покладання на власні сили, можливості і ресурси, а найголовніше це те, що їх прийняття управлінських рішень можуть дати як вигоди так і втрати, тому необхідно аналізувати та оцінювати їх з урахуванням майбутніх наслідків для розвитку територіальної громади, тобто стратегічно мислити та планувати свою діяльність.

Останнім часом регіони займаються формальним плануванням свого розвитку, його самоорганізацією. В економічній системі самоорганізація – це послідовне, динамічне зведення параметрів системи, що має цільову функцію, до оптимальних. Щоб досягти ефекту самоорганізації у підприємстві необхідно: забезпечити наявність єдиного для всіх працівників даного виробничої ділянки (підприємства) запланованого фонду заробітної плати на кожен виробничий цикл роботи ділянки. У кінці виробничого циклу повинен бути повністю обнулений шляхом його перерозподілу між працівниками ділянки; організаційна структура підприємства повинна відповідати деревоподібної, ієрархічної структури. [1].

Самоорганізація – мимовільна зміна організації системи; це процес спонтанного упорядкування (переходу від хаосу до порядку), освіти та розвитку структур без цілеспрямованого управлінського впливу. У державному управлінні наукою про самоорганізацію називають синергетику. Термін «синергетика» складений з двох частин слів грецького походження: «Си» – означає спільну дію, «Енергізм» – активність. Дослідно цей термін перекладається як «теорія спільної дії». Синергетика досліджує загальні принципи і закони розвитку самоорганізованих систем різних рівнів матерії [4, с. 13]. Тому синергетику зазвичай називають наукою про самоорганізацію. Але синергетика дуже молода наука і її сприйняття у сучасному світі неоднозначне. Тому необхідним є впровадити цю науку в систему стратегічного планування та управління, адаптувати до сучасного процесу розвитку територій.

Плани потрібні для того, щоб відзвітувати перед центром, виникає навіть так званий «плановий фетишизм». Невірність розуміння і застосування компетенції, наданої владою органам місцевого самоврядування є проблемою сьогодення. Для того, щоб не допустити вищезазначених «формальностей» та занепаду економічного та соціального стану держави нам потрібні реальні стратегії розвитку регіонів, які мають вивести Україну на шлях планового та стрімкого росту. Необхідні професійні, зрілі та компетентні команди, які мають володіти стратегічним мисленням, новими підходами до стратегічного планування розвитку територій враховуючи сучасні тенденції та інші чинники.

У спеціальній літературі з проблематики діяльності органів влади зазначено, що до неї входять: функції, повноваження та відповідальність [8]. Ці три елементи можна сміливо віднести до поняття компетенції. Відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом [3]. У наш час створенням стратегій розвитку органи місцевого самоврядування або займаються самі, або делегують цей процес незалежним експертам, аргументуючи це наявністю компетенції у останніх.

Класифікувати загальні функції органів місцевої влади дуже складно, особливо у наш час, коли постійно змінюваний світ вимагає все нових та кардинально інших функцій та дій для вирішення питань державного чи локального рівня, тому цей процес можна назвати еволюційним, тобто тим, що трансформується під впливом соціально-економічних змін.

Аналізуючи функції органів місцевого самоврядування розвинених країн світу стає зрозумілим, що пріоритетність розвитку регіонів всюди знаходиться однаково на високому рівні. Наприклад в Німеччині серед головних функцій самоврядування на рівні громад можна визначити такі:

1. Забезпечення діяльності інфраструктури.
2. Побутове обслуговування.
3. Соціальні питання.
4. Формування життєвого середовища і перспективне планування.
5. Громадський порядок.

За проведенням аналізом адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування України було виведено десять загальних функцій, серед яких хотілося б відмітити такі:

1. Забезпечення виконання на своїй території загальнодержавних нормативних актів, комплексного соціально-економічного розвитку;
2. Затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, контроль за їх виконанням;
3. Забезпечення участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та суспільно-державних справ;
4. Розпорядження рухомим і нерухомим майном, доходами місцевих бюджетів, іншими коштами, землею, природними ресурсами, що є у власності територіальних громад [6, с. 2].

В. Чушенко і В. Куйбіда називають такі функції органів місцевого самоврядування: забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад; забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільних та державних справ; формування і остаточне вираження волі інтересів територіальної громади; контрольну функцію [1].

Крім того, можна зазначити, що саме проблема управлінських функцій є однією з найбільш складних, однією з найменш досліджених у науці та

недостатньо висвітленою у вітчизняній літературі. У науці також немає єдності поглядів щодо самого поняття «функція управління» та класифікації таких функцій. Можна сказати, що на сьогодні в Україні не існує фундаментальних праць із цієї теми, хоча на сучасному етапі розвитку політико-управлінської науки ряд авторів не залишає спроб розкрити та проаналізувати функціональний зміст державного управління, що є запорукою ефективного впливу органів місцевого самоврядування на вирішення важливих соціально-економічних проблем держави. Деякі вчені побіжно, у контексті розгляду інших питань, лише торкалися питання функцій управління. Тривалий час сутність управлінської функції розглядалася крізь призму менеджменту, управління бізнесом, юридичної науки. Така орієнтація, що зумовлена переважно об'єктивними факторами, значно звузила зміст функцій управління. Як результат, сьогодні наука не має чіткого концептуального визначення сутності управлінської функції, що ускладнює мету дослідження, в Україні не існує жодної монографічної праці, яка б поставила собі за мету теоретичне обґрунтування оптимізації функцій органів виконавчої влади сучасної держави [13, с. 7].

Роблячи висновок стосовно проведеного нами аналізу функцій органів місцевого самоврядування в державах, членах Ради Європи, можна зазначити, що у кожній країні необхідність забезпечення оптимального соціально-економічного розвитку регіонів є обов'язковим та пріоритетним, а отже кожне прописане положення, за для результативної реалізації вимагає певної компетенції у здійсненні даних повноважень, особливо у стратегічному плануванні.

Основні принципи органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської Хартії: виборність та наявність власної компетенції. Органи місцевого самоврядування автономні з питань власної компетенції, з якої центральні органи влади не вправі давати їм вказівки. Вони можуть втручатися тільки, якщо місцеві органи порушують закон [3].

В різних країнах об'єм повноважень і спосіб передання цих повноважень місцевим органам є різним. Наприклад, у Франції та інших країнах компетенція місцевих виборних органів детально регламентується в законах і встановлено жорсткий контроль за тим, щоб вони не виходили за межі своїх повноважень. Їх компетенція – це тільки коло тих прав, які прямо зазначені в законі.

В Німеччині та деяких інших країнах в законі визначено коло прав, якими наділені органи місцевого самоврядування, але в ряді випадків вищестояща влада допускає вихід за межі цих повноважень [11].

Компетенцію органів місцевого самоврядування можна умовно поділити на, так звану, первинну та вторинну.

Первинна компетенція – це місцеві справи (чистота вулиць, правильність забудови, система шкільної освіти, органи охорони здоров'я, парки, сквери, турбота про бездомних, престарілих і т. п.).

Вторинна компетенція – це те, що місцеві органи виконують за дорученням вищестоящих органів (реєстр виборців, призовників, заходи оборонного характеру і т. п.), тобто те, що прямо не відноситься до місцевих справ, а становить інтерес для центральної влади. Обсяги компетенції місцевих органів постійно збільшується, в тому числі в такій важливій сфері, як стратегічне планування.

Всі ці функції повинні виконувати компетентні представники місцевої влади, але судячи з сьогодишньої обстановки в усіх сферах їх діяльності, компетенцію або не вірно використовують, або не використовують взагалі. За недотримання своїх прямих обов'язків чиновників не можна притягнути до відповідальності.

Якщо дослідити вищезазначені положення щодо функцій та компетенції органів місцевого самоврядування ми можемо зробити проміжний висновок, що на сьогодні не існує чіткого визначення компетенції. Крім того, під час аналізу наукової літератури в галузі державного управління ми визначаємо некомпетентність розподілу та класифікації функцій органів місцевого самоврядування.

Компетенція – сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного органу або посадової особи; визначає його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування) [2]. Компетенція визначає не тільки наявність повноважень, прав та обов'язків, але, на нашу думку, також й обізнаність та досвід у справі за яку беруться слуги народу.

В розробці будь-якої стратегії, у нашому випадку стратегії розвитку регіону, участь влади є найголовнішим, бо серед всіх учасників стратегічного планування і реалізації саме органи місцевої влади несуть відповідальність за результати та наслідки.

У підготовці стратегії зазвичай кожен грає свою роль, політики – одну, громадяни – другу, а експерти – третю. Роль громадян – визначення цінностей, тому їх призначення формулювання очікувань. Експерти займаються окресленням необхідних справ, призначення експертів – передбачення. А роль політиків – погодити очікування і необхідні справи з можливостями, вони вже приймають остаточне рішення і несуть відповідальність [5, с. 102].

Планування завжди починається «зверху». Для ефективної реалізації стратегічного плану розвитку необхідна участь всіх структур органів місцевої влади в узгодженні цього плану.

Основні вимоги планування такі:

- систематичність. Планування повинно бути постійним. Стратегічний план можна поділити на генеральний та функціональний;
- для планування необхідна висока якість інформації та обробки її;
- план повинен включати не тільки цілі, але і ефективні засоби реалізації.

Особливості стратегічного планування включають в себе наступне:

- розробка стратегічного планування є базою, тобто концепцією розвитку, воно не повинно замінювати інші види планування;
- адаптивність стратегічного планування можна трактувати як процес адаптації регіону до постійних зовнішніх змін;
- масштабність;
- багатогранність інструментів, які використовуються при розробці стратегічного плану [12, с. 7].

Щодо вищесказаного треба зазначити, що всі ці дії та рішення мають реалізуватися компетентно, а не тому, що цього вимагають обов'язки, прописані у функціях. Це є актуальним питанням на сьогоднішній день, яке потребує скорішого вирішення.

Висновки. Розробляючи стратегію сам стратег повинен володіти стратегічним мисленням (вибачте за тавтологію), певним багажем методів, підходів до вирішення будь-якого предметного питання, прийняття управлінського рішення та повним відчуттям відповідальності – все це справа компетенції.

Застарілість багатьох підходів та інструментів, незрілість та непрофесійність команд, неврахування сучасних тенденцій та цілого комплексу чинників, значне переважання операційного та фінансового планувань, і можливо, найперше – відсутність стратегічного мислення – ці вади традиційні на протязі багатьох років і вони притаманні всім ланкам української влади [9].

На нашу думку, поняття компетенції двобічне і розуміється людьми не зовсім вірно, бо якщо говорити про компетенцію то це «обізнаність» у справі за яку берешся, а не «причетність» до неї. Причетність входить до функцій ОМС, прописаних в конституції. Отже тут існує неоднорідність у чіткому (правильному) розумінні цього поняття і використання його як на словах так і в діях.

Існує проблема в системі органів державної влади та місцевого самоврядування при розробці та опрацюванні стратегії соціально-економічного розвитку регіонів України яка заважає досягненню

оптимальних та бажаних результатів. Складність формування ефективної команди, яка здатна впоратись з очікуваннями щодо розробки стратегії – особливо в наших українських реаліях, характерним для яких є нестача кваліфікованих кадрів та загальний низький рівень бізнес-культури.

Стратегію локального розвитку можна сміливо назвати пірамідою потреб регіону (адміністративно-територіальної одиниці), ієрархічною структурою необхідних завдань органів місцевого самоврядування які в свою чергу потребують певних дій, вирішень, направлених на задоволення всіх сторін.

Стратегічне планування, що поширюється в регіонах України, дозволяє реалізувати принципово нові підходи до планування та управління соціально-економічного розвитку. Його основні принципові особливості – відображення та реалізація інтересів територіальної громади, системний та всебічний підхід до вирішення проблем розвитку, варіантність та етапність. Кваліфіковано розроблений стратегічний план розвитку може бути розрахований на 10-30 років. Він не є чітко детермінованим і може змінюватись зусиллями постійно діючої, професійної робочої групи залежно від змін обставин, факторів розвитку тощо. Але така точка зору не є загально визнаною. В період суспільно-економічної трансформації активність та направленість реалізації стратегічних планів регіонів часто обмежується термінами владних повноважень керівництва відповідних суб'єктів регіональної економіки. В такому випадку є сенс формувати стратегічний план на міжвиборчий період. В контексті його реалізації важливо те, що економічний поступ території здійснюватиметься не всупереч, а із врахуванням позиції конкретної територіальної громади і задля її користі.

Як правильно треба поступати ОМС при створенні стратегії локального розвитку: делегувати цей процес експертам та наділити їх певними повноваженнями чи займатися цим самостійно? Спробувати відповісти на це питання можна тільки після того, як прийде чітке та вірне розуміння компетенції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Куйбіда В., Чушенко В. Понятіе местного самоуправления в Украине // Право України. – 1998.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року із змінами та доповненнями // В кн. : Муніципальне право України: нормативні документи – К., 2005.
3. Європейська Хартія «Про місцеве самоврядування»: Прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 року // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2.
4. Авер'янова В. Б., «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» – Київ, 2003.
5. Варда Я., Кловоскі В. Острови надії: розробка стратегій локального розвитку. – Івано-Франківськ : Видавництво «Нова Зоря», 2003.
6. Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. – 2010. (www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/pib/2010_4/PB-4/PB-4_18.pdf).
7. Лазарев Б. М. «Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит.-ра, 1972.
8. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи : Навч. посібник / М. І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – 144 с.
9. Юрчак О. «Сучасний стан розробки стратегій в Україні: Стратегія як проект» (<http://www.management.com.ua/strategy/str202.html>).

10. Матеріали Асоціації агенств регіонального розвитку України, 2001-2009 р.
11. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід // Посібник: Видавництво «Заповіт». – Київ, 1997.
12. Вольдер Б. Стратегический менеджмент: Учебно-практическое пособие. – М. : Из-во МФА, 2001. – 100 с.
13. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України : теоретико-методологічні засади // Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / ; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича – Чернівці, 2002. – 24 с. – укр.

Рецензенти: Іванов М. С. – д.політ.н., професор;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Теордорович Д. О., 2011

Стаття надійшла до редколегії 09.04.2011 р.

ФОРМУВАННЯ ТЕОРІЇ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В ФІЛОСОФІЇ ТОМАСА ГОББСА: «ЛЕВІАФАН»

Мета дослідження, результати якого викладено в цій статті, полягала в тому щоб, на основі критичного осмислення політико-філософського твору Томаса Гоббса «Левіафан, або матерія, форма і влада держави церковної і громадянської», екстраполювати концептуальні засади політичної філософії Т. Гоббса до політичних реалій сучасної України.

Ключові слова: Томас Гоббс, держава, суспільний договір, суверенітет, управління.

Цель исследования – результаты которого изложены в статье – на основе критического осмысления политико-философского произведения Томаса Гоббса «Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского», экстраполировать концептуальные основы политической философии Т. Гоббса на политические реалии современной Украины.

Ключевые слова: Томас Гоббс, государство, общественный договор, суверенитет, управление.

The purpose of research – which results are stated in article – on the basis of critical judgments of police-philosophical product of Thomas Gobbs «Leviathan, or the matter, the form and authority of the state church and civil» to extrapolate conceptual bases of political philosophy of T. Gobbs on political realities of modern Ukraine.

Key words: Thomas Gobbs, the state, the public contract, the sovereignty, management.

Як зазначив у своєму посланні до Українського народу Президент України В. Ф. Янукович: «Ефективна держава – один із ключових пріоритетів нових перетворень. Наша мета – створення справжньої республіки як спільної справи громадян, об'єднаних спільним інтересом до розвитку країни та розумінням суспільства як спільного блага. До процесів політичного управління має бути залучений кожен громадянин, система державних інститутів – поставлена під контроль громадян. Широкий загальнонаціональний консенсус на засадах демократичної республіканської ідеї має стати новим суспільним договором для України» [1].

Визначення Главою держави стратегічного напрямку сучасного вітчизняного державотворчого процесу, таким чином, актуалізує подальші наукові дослідження теорії державного управління, історії та філософії розвитку соціально-правової держави. Одним із наріжних каменів такої теорії справедливо вважається твір видатного англійського філософа Томаса Гоббса «Левіафан» [2]. у якому він уперше в Новий час розробив системне вчення про державу і право, яке здійснило вагомий вплив на розвиток суспільно-політичної думки

Європи й до цього часу лишається джерелом оригінальних соціальних ідей.

Переважно в сучасній вітчизняній філософії аналізується природа власне правової держави, проблеми її становлення та функціонування в трансформаційних суспільствах. Цьому присвячені дослідження В. П. Андрущенка [3], Л. В. Губерського та І. Ф. Надольного [4], М. І. Михальченка [5], М. М. Мокляка, В. А. Скуратівського, В. І. Тимошенко, В. М. Ткаченка, Ю. С. Шемшученка та ін. Дослідженню методологічних засад формування правової держави велику увагу приділяли російські дослідники: Б. Г. Капустін, В. Г. Козлов, В. В. Кудрявцев, В. О. Лекторський, К. Х. Момджян, В. С. Нерсисянц, В. С. Стьопін, М. К. Топорнін, В. С. Чіркін та ін. Феномен соціально-правової держави зовсім недавно став об'єктом дослідження українських науковців. Можна навіть сказати, що політико-правова легалізація цього поняття дещо випередила його теоретичне осмислення, не кажучи вже про практичну апробацію. Загалом теоретичний і практичний аспекти соціальної державності вивчаються під кутом зору західного, переважно європейського досвіду, а також західних філософсько-правових

та політико-філософських концепцій. В сучасний період особливо актуалізується проблема соціально-правової держави в її історико-філософській ретроспективі, оскільки постає можливість дослідити внесок класичних філософських шкіл, течій, напрямів у формування ідейно-методологічних засад, тенденцій становлення та перспектив розвитку соціально-правової держави.

Якщо на Заході існує велика кількість літератури, присвяченої філософським системам Т. Гоббса: К. Браун, М. Голдсміт, Т. Нагель, Д. Рафаель, К. Скіннер, Г. Уоррендер, Дж. Уоткінс, то в російській та українській історії філософії ця постать – зі всією її хрестоматійністю – тривалий час залишалася малодослідженою. Йому присвячено кілька кандидатських дисертацій [6; 7]. І лише в недавній час політична філософія Т. Гоббса ставала предметом докладних досліджень у вітчизняній історико-філософській науці. Так, наприклад, теоретичній реконструкції основних чинників та складових ідей соціально-правової держави у філософських концепціях Т. Гоббса і Дж. Локка присвячена дисертація М. М. Якоб [8]. У якій відтворено місце теорій суспільного договору Т. Гоббса і Дж. Локка в становленні концепту соціально-правової державності. Доведена значущість концепції верховного суверенітету як засадничої ідеї, що уможливило рефлексію щодо свободи та прав людини у філософії Т. Гоббса і Дж. Локка; систематизовані спільні риси та відмінності соціально-філософських концепцій Т. Гоббса і Дж. Локка в контексті їх ставлення до ідеалів свободи, справедливості, рівності, загального блага; виявлено зв'язок між філософсько-політичними ідеями Т. Гоббса і Дж. Локка та сучасними інститутами парламентаризму, соціальної демократії та правової держави.

Мета дослідження, результати якого викладено в цій статті, полягала в тому щоб, на основі критичного осмислення політико-філософського твору Томаса Гоббса «Левіафан, або матерія, форма і влада держави церковної і громадянської», екстраполювати концептуальні засади політичної філософії Т. Гоббса до політичних реалій сучасної України. Завдання дослідження:

- визначити концептуальні засади соціально-правової держави в політичній філософії Томаса Гоббса;

- критично порівняти його бачення суспільного договору, держави і народного суверенітету з політичними реаліями сучасної України.

Останніми роками ідея правової держави сприймається як зразок сучасної політичної системи. До принципів правової держави відносяться, зокрема, такі: панування права у всіх сферах суспільного життя та зверхність закону; підкорення держави, всіх її органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян закону; непохитність свободи особистості, її прав та інтересів, честі та гідності, захист і гарантії цих прав; взаємна відповідальність держави та особистості; поділ

влади; існування ефективних форм контролю і нагляду за здійсненням закону, в першу чергу незалежної судової влади.

Історично концепція правової держави була пов'язана з теорією суспільного договору, серед авторів якої чільне місце посідає Томас Гоббс, який створив цілком нову інтерпретацію договірної теорії, використавши її для апології сильної і навіть тиранічної держави. Його теорія природного стану, на відміну від попередніх, виходить не з того, чим люди були колись у давнину, а намагається пояснити те, чим вони можуть стати потенційно, якщо виключити втручання в їх життя авторитарної державної влади. Тому, хоча Т. Гоббс і використовує термінологію договірної теорії, він сформулював її нову модифікацію. Зокрема, Т. Гоббс зазначав: «Ми говоримо, що держава встановлена, коли безліч людей домовляється і укладає угоду кожен з кожним про те, що в цілях впровадження миру серед них і захисту від інших кожен з них визнаватиме як свої власні всі дії і думки тієї людини або зборів людей, яким більшість дає право представляти особу всіх (тобто бути їх представником) незалежно від того, чи голосував він за або проти них... З цього встановлення держави проводяться всі права і здібності того або тих, на кого угодою народу, що зібрався, перенесена верховна влада» [2, с. 147].

Однак, основним внеском Гоббса є не стільки розробка теорії суспільного договору, скільки а чітке викладення принципів суверенітету і відносин між суверенною владою і правом. На відміну від так званих суспільних тварин (мурашок, бджіл тощо), яким притаманне погодження прагнень, стверджує Т. Гоббс, людське суспільство характеризується єдністю волі. Ця єдність дозволяє говорити про громадянське суспільство або державу як про одну особу, в якій втілюється загальна воля. На підставі згоди багатьох людей, що діють під впливом страху, ця спільна воля постає як воля всіх. Таким чином, Т. Гоббс бачить у спільній волі певну абстрактну конструкцію, що відрізняється від простої сукупності індивідуальних воель.

Важливою частиною теорії суспільного договору Т. Гоббса була ідея народного суверенітету, згідно якої джерелом та кінцевим володарем всякої влади є народ. Під суверенітетом розумілася сукупність всіх прав, що належать народові і що дає йому владу в суспільстві та державі. Народ укладає договір по суті сам із собою, але цим самим він конститує державу, переносячи на неї силу та право кожної людини, відмовляючись від всіх або частини права на користь цілого: «Це більш ніж згода або одностайність. Це реальна єдність, втілена в одній особі за допомогою угоди, що зв'язує кожною людиною з кожним іншим таким чином, неначебто кожна людина сказала іншому: я уповноважую цю людину або ці збори осіб і передаю йому моє право управляти собою за тієї умови, що ти таким же чином передаси йому своє право і санкціонуєш всі його дії. Якщо це

здійснилося, то безліч людей, об'єднана таким чином в одній особі, називається державою.... Таке народження того великого Левіафана або, вірніше, того смертного Бога, якому ми під владицтвом безсмертного Бога зобов'язані своїм миром і своїм захистом» [2, с. 146].

Таким чином, в теорії договірної походження держави Т. Гоббса ми бачимо намов би два рівні суспільної угоди: з одного боку – угода між людьми, що встановили державу і визнають її своїм сувереном, з іншого боку – угода між народом в цілому і державою-сувереном, що вона гарантує їм: «...захистити людей від вторгнення чужоземців і від несправедливостей, що заподіюються один одному, і, таким чином, доставити їм ту безпеку, при якій вони могли б годуватися від праць рук своїх і від плодів землі і жити в достатку...». І, на думку Т. Гоббса, така держава «...може бути встановлена тільки одним шляхом, а саме шляхом зосередження всієї влади і сили в одній людині або в зборах людей, які більшістю голосів могли б звести всю волю громадян в єдину волю.... це добровільна угода людей підкорятися людині або зборам людей в надії, що ця людина або ці збори зуміє захистити їх проти всіх інших. Така держава може бути назване політичною державою, або державою, заснованою на встановленні» [2, с. 146]. Верховний суверенітет, про який пише Т. Гоббс, – це перш за все верховна влада, тобто певні відносини панування і примусу, абсолютність яких за визначенням виключає будь-які обмеження. При цьому характерно, що від початку не є важливим, хто є суб'єктом (носієм) цієї влади. Це, так би мовити, певна ідеальна сила, певний прообраз особистості – адже, власне, тільки особистість (людина) має волю і розум, а суверенітет – це саме і є втілення вольового розуму або розумної волі. Безумовно, таке розуміння влади невідворотно тягне за собою визнання монархії найбільш адекватною формою держави («правити повинен один»), проте зовсім не виключає і колективних форм управління – якщо тільки в них буде діяти принцип об'єднання різних волей в одну єдину волю.

Слідуючи за думкою Т. Гоббса, можна зробити висновок, що кожен індивід окремо – це лише підданий, а суверен – це навіть не народ в цілому («як влада, так і честь суверена повинні бути більше, ніж влада і честь будь-якого або всіх його підданих»), а держава – «...єдина особа, відповідальними за дії якої зробило себе шляхом взаємного договору величезна кількість людей, з тим щоб ця особа могла використовувати силу і всі інші засоби так, як визнає необхідним для їх миру і загального захисту». Цілком зрозуміло, що окремий підданий, який порушить цю угоду, неодмінно втратить гарантовані нею права і буде покараний. А яку відповідальність перед підданими у такому разі несе суверен? З цього приводу Т. Гоббс зазначає: «Оскільки право представляти всіх, що брали участь в угоді дане тому, кого роблять сувереном шляхом угоди, укладеної лише

один з одним, а не сувереном з ким-небудь з учасників, то не може мати місця порушення угоди з боку суверена, і, отже, ніхто з його підданих не може бути звільнений від підданства під приводом того, що суверен порушив які-небудь зобов'язання». Отже «громадянин» Т. Гоббса передає практично всі свої права суверену, покладаючись виключно на його добру волю [2, с. 147-148].

Автором робиться висновок, що права людини, це ті права існування, котрі випливають з природного стану людей. У точному сенсі слова це навіть не права, оскільки вони є не окремими можливостями реалізації волі, а незаперечними можливостями людської природи. Ці права є природними законами, які відображають те, яким є людське буття у відповідності до сутності людини. Тобто у правах людини реалізується не вимога волі, хоч би як справедлива, і не людський інтерес, хоч би як виправданий, а сама людська суть. Тому ці права є невід'ємними, оскільки людина їх має вже тому, що вона – людина; і не може їх втратити, не втрачаючи людської подоби й самого імені людини.

Скрізь англійський філософ наполягає, що основою всякого судочинства є природне право. Справедливість – це поняття, що мусить бути невід'ємним від людських прав. Поняття соціальної справедливості в теорії Т. Гоббса має соціально-політичне значення. Він вважав, що держава (Левіафан) мусить втілювати собою принципи безпеки та справедливості. Усі рядові громадяни, так би мовити, мусять на собі відчувати необхідно справедливий вплив держави. Справедливість характеризує сукупність та співвідношення явищ, із точки зору розподілу благ будь-якого сутнісного порядку між людьми як членами суспільства. При цьому у своєму «Левіафані» Т. Гоббс розглядав функцію справедливості не тільки в її негативному значенні – як покарання за скоєний злочин, покарання внаслідок порушення соціальної норми, звичаю, вимог (ретрибутивна функція справедливості), але й розумів як правильний розподіл державою соціальних благ між людьми. Т. Гоббс надавав поняттю справедливості статусу соціально-політичного принципу, і вважав, що тільки монархічна форма правління може бути дійсно справедливою і досконалою для громадян [9].

В цьому контексті соціально-філософські міркування Т. Гоббса становлять реальний інтерес при обґрунтуванні провідної ролі глави держави в країнах з транзитивною формою правління. За аналогією з «Левіафаном», під транзитивною формою правління ми розуміємо таку організацію держави, за якої суспільно-політичний договір між її «підданими» якнайменше забезпечений спільною декларацією власного суверенітету та деяких базових засад державного устрою, але ще не склався остаточно. Певні ознаки такої транзитивності досі присутні й в Українській державі. Про що свідчать надто часті намагання різних політичних сил внести зміну в ту суспільну угоду,

яку ми нині назвали Конституцією України. У такій ситуації найбільш стабільним інститутом державної влади дійсно виступає Президент, який по суті своїх повноважень є конституційним монархом, але від монарха відрізняється лише тимчасовістю перебування на вищій посаді й неможливістю призначати собі наступника: «Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» [10]. Але, надаючи надмірну владу главі держави слід брати до уваги, що коли на чолі республіки стає одноосібний Глава держави – це вже не республіка, а монархія.

Критикуючи ж демократію в особі уповноважених народом зборів, Т. Гоббса описує характерні її особливості надто схожі на обставини функціонування сучасного парламентаризму в Україні: «Всякий носій образу народу або член зборів, що є таким носієм, одночасний носій своєї власної природної особи. Тому, як би старанно така людина як політична особа не піклувалася про забезпечення загального блага, вона, проте, більш менш старанно піклується також про забезпечення свого особистого блага, блага своєї сім'ї, родичів і друзів, і, якщо загальні інтереси стикаються з її приватними інтересами, вона в більшості випадків віддає перевагу своїм інтересам, бо пристрасті людей зазвичай бувають сильнішими за їх розум... При демократії ж або аристократії особисте благополуччя осіб продажних або честолюбних забезпечується не стільки суспільним процвітанням, скільки найчастіше віроломною радою чи зрадою.

Коли ж верховні збори потребують ради, то туди допускаються тільки ті, хто має на це право із самого початку, а це в більшості випадків люди, досвідчені більше в питаннях придбання багатства, чим в питаннях придбання знання. Крім того, вони дають свої поради в довгих промовах, що можуть спонукати і дійсно спонукають людей до дій, але не можуть керувати діями цих людей. Бо полум'я пристрастей ніколи не прояснює розуму, а, навпаки, затьмарює його.

Рішення зборів можуть піддаватися змінам ще і завдяки численності складу зборів. Бо варто небагатьом членам, що вважають за необхідне триматися раз ухваленого рішення, не з'явитися на збори (що може трапитися через турботу про свою безпеку, унаслідок недбалства або випадкових перешкод) або вчасно з'явитися деяким таким, що тримається протилежного погляду, і все, що було вирішене вчора, сьогодні буде анульовано» [2, с. 157-158].

При цьому філософ визнає, що і монархія не ідеальна: «При монархії є наступна незручність, а саме що який-небудь підданий може бути владою однієї людини позбавлений всього свого майна на користь збагачення якого-небудь фаворита або лестивця. І я визнаю, що це велика і неминуча незручність» [2, с. 158]. В такому випадку, цілком

логічно було б визнати, що найбільш ефективним засобом обмеження монархії була б тимчасовість перебування монарха при владі (як це було в Римській Республіці при призначенні Сенатом диктатора). Але Т. Гоббса заперечує таку можливість, зазначаючи, що: «... виборні королі не суверени, а міністри суверена; так само і королі з обмеженою владою не суверени, а лише міністри тих, хто володіє верховною владою» [2, с. 160].

Історичні наступники англійського філософа ніби знайшли спосіб уникнути узурпації всієї повноти державної влади однією особою (групою осіб) через «розділення влади», але сам Т. Гоббса можливість такого розділення заперечував, як неприродну суверенній владі: «Там, де вже установлена верховна влада, може бути установлене інше представництво того ж народу. Інакше це означало б, що установлене два суверени і що особа кожної людини представлена двома уповноваженими, що у разі їх незгоди між собою з потреби привело б до розділення тієї влади, яка (якщо люди хочуть жити в мирі) повинна бути неподільною, і тим довело б людський натовп до стану війни, всупереч тій меті, в ім'я якої встановлена всяка верховна влада» [2, с. 156].

Але, якщо повернутися до думки, що сувереном є єдина держава, якій народ, через спільну угоду, делегує свій суверенітет, то справа держави – як розподілити владу всередині себе, щоб забезпечити ефективне врядування й уникнути узурпації, зокрема: «До прав верховної влади відноситься право вибору всіх радників, міністрів, посадових осіб і чиновників, як цивільних, так і військових. Оскільки ми бачили, що метою установи верховної влади є здійснення загального миру і захисту, то звідси витікає, що суверен повинен володіти владою використовувати ті засоби, які він визнає найбільш відповідними для цього» [2, с. 152].

Поза сумнівом є й підтверджена історичним досвідом думка Т. Гоббса про те, що: «Суверену також належать судова влада і право вирішувати спори». Якщо сувереном вважати державу, то цілком природно, що осіб, уповноважених здійснювати правосуддя, держава призначає сама. Як, наприклад, призначення судій Президентом України на обмежений термін з наступним обранням їх Верховною Радою України по життєво. Але, якщо суверен все ж таки народ і він має комусь делегувати право здійснювати правосуддя, то найбільш ефективний спосіб – пряме делегування – судді мають обиратися всенародно.

В контексті викладеного, при укладанні суспільної державоустановчої угоди одразу було б доречно чітко визначити в якій мірі народ залишає за собою право суверенітету, а в якій – делегує його державі. Наприклад, чи визнає держава за народом «всіма доступними засобами відсторонити від влади поганий уряд» тощо.

Автор «Левіафана» слушно зазначає, що: «Різних форм держави може бути тільки три. Якщо представником є одна людина, тоді держава є

монархією; якщо – збори всіх, хто хоче брати участь, тоді це демократія, або народоправство; а якщо верховна влада належить зборам лише частини городян, тоді це аристократія. Інших видів держави не може бути, бо або один, або багато, або всі мають верховну владу цілком. Тиранія і олігархія є лише різні назви монархії і аристократії. Не слід думати, що правління має одну форму, коли воно нам подобається, і іншу, коли воно нам не подобається або коли ми піддаємося утискам з боку правителів» [2, с. 155]. Отже, щоб уникнути олігархізації будь якої представницької влади, будь то обраний глава держави чи верховні збори – суверен має бути наділений реальними механізмами усунення свого представника від цієї влади (обмеження терміну перебування, відкликання, прямі вибори, обов'язкове звітування тощо). Бо, коли відсутній механізм відкликання народного представника, то демократія в проміжку між виборами перетворюється в аристократію, що за Т. Гоббсом, сприймається як олігархія.

Важливою для сучасного стану державотворчого процесу в Україні є й думка Т. Гоббса про те, що «Для безпеки, яку люди бажали б продовжити на весь час їх життя, недостатньо, щоб вони управлялися і прямували єдиною волею протягом якогось часу, наприклад в ході однієї битви або війни». Таким чином, йдеться про формування через той же механізм суспільного договору й спільної для всіх (або принаймні більшості) громадян державницької ідеології.

У площині розв'язання питання про суверенітет народу чи держави в країні лежить і думка філософа про те, що: «Суверену належить також право роздавати почесні титули і визначати те положення в суспільстві, яке кожна людина повинна займати, і ті знаки пошани, яку піддані повинні надавати один одному» [2, с. 155]. Поза сумнівом, державні відзнаки роздає держава, але якщо народ (або більш-менш помітна його частина) переконано прагне почесно відзначити свого співгромадянина, то не стане питати у держави чи є він героєм, чи ні, а назве його таким. Так само, як увінчана державними нагородами людина, що на думку інших не достойна цих нагород, лише формально буде носієм всенародної пошани, а реально – скоріше осуду і зневаги за своє марносластво.

На відміну від соціальної держави Т. Гоббса, соціально-правова держава ґрунтується на здобутках теорії природного права, громадянського суспільства та демократії. В наступні історичні періоди відповідні концептуальні зміни відбувалися у двох напрямках: теоретичного обґрунтування та практичного запровадження низки соціально-економічних прав, які склали нову групу у загальних кодифікаціях прав людини, а також розробки ідеї соціальної демократії, яка інколи постає, щоправда, своєрідною альтернативою ідеї соціальної держави, але насправді є її логічним розвитком. Історично більш ранньою та органічною щодо основного концепту є тематика со-

ціально-економічних прав. В сучасній політичній науці соціальна держава розглядається як тип організації державного і громадського життя, заснованого на пріоритеті соціальних цінностей, насамперед права людини на «гідне життя».

Висновки:

1. Соціальна філософія Томаса Гоббса ґрунтується на визнанні трьох можливих форм держави: «монархії, якщо верховна влада належить одній особі; демократії (або народоправства), якщо правлять збори всіх, хто хоче брати участь та аристократії, якщо верховна влада належить зборам лише частини громадян.... Тиранія і олігархія є лише різні назви монархії і аристократії», які установлені всією повнотою народу, через суспільний договір. При цьому: «Піддані не можуть змінювати форму правління... Верховна влада не може бути втрачена... Ніхто не може, не порушуючи справедливості, протестувати проти встановлення суверена, проголошеного більшістю.... Піддані не можуть засуджувати дії суверена.... тощо» [2, с. 147–155]. На перший погляд, такі твердження в сучасних реаліях виглядатимуть архаїчно і консервативно. Але, це за умови, що під сувереном, автор має на увазі монарха або загалом державу. Якщо припустити, що сувереном у своїй державі є народ в цілому – ідеї Т. Гоббса звучать вже зовсім інакше і можуть бути цілком обґрунтовані з погляду позицій сучасної демократії та соціально-правової держави.

2. В площині сучасної філософії державного управління, застосування соціально-політичних ідей Т. Гоббса призводить до низки парадоксальних на перший погляд висновків, зокрема Т. Гоббс цілком обґрунтовано стверджує неподільність суверенітету, але сучасна політична теорія дотримується ідеї «розділення» державної влади. В тому числі, змішана форма правління – це добре, адже вона запобігає узурпації влади, але чи забезпечує вона ефективне державне управління? В цьому контексті, за Т. Гоббсом, оптимальною формою правління в сучасній демократії є президентська республіка з сильними повноваженнями глави держави. А від узурпації влади таку форму береже конституційне обмеження перебування глави держави при владі (без права повторного переобрання) та дієві механізми його дострокового усунення від влади. Загалом, коли відсутній дієвий механізм усунення неефективного народного представника від влади – демократія перетворюється в аристократію (олігархію), а народ опиняється в стані реального суверена лише під час виборів.

Томас Гоббс багато приділяє уваги природному і державному управу. Якщо концептуальні засади суверенітету, за Т. Гоббсом, екстраполювати на право, то цілком можна стверджувати, що в сучасній соціально-правовій державі сувереном є право (писане і звичаєве). Але, на відміну від монарха, держави в цілому, або навіть цілого народу, право не є інституціоналізованим суб'єктом. Інакше кажучи, закон сам по собі не може ані себе захистити, ані взагалі реалізувати. Тоді, той, хто

слідкує за законом і є суверен. Якщо глава держави є гарантом Конституції, то він повинен мати достатньо повноважень, щоб її захистити. В ідеалі таким гарантом конституційності мав би бути Конституційний суд, але він не має повноважень Конституцію захищати. Якщо ж гарантом Конституції є глава держави то Конституційний суд має бути лише дорадчим органом при ньому. Але, в

такому разі, за Т. Гоббсом, країна стає конституційною монархією.

3. На наш погляд, саме в подальшій екстраполяції концептуальних засад державотворчої філософії Томаса Гоббса на роль народу і закону в якості неподільних суверенів сучасної соціально-правової держави лежить актуальний напрям подальшого дослідження творчості цього видатного англійського філософа.

ЛІТЕРАТУРА

1. Янукович В. Ф. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу [Електронний ресурс]. / В. Ф. Янукович / Офіційний сайт Президента України – Режим доступу – <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>.
2. Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс; Ред. А. Ческиз. – Москва : Гос. соц.-эконом.изд-во, 1936. – 503 с.
3. Андрущенко В. П. Теорія та методологія сучасної соціальної філософії / В. П. Андрущенко // Соціальна філософія. – К. : Генеза, 2006. – С. 351–500.
4. Філософія: Навч. посіб. / Л. В. Губерський, І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко та ін.; За ред. І. Ф. Надольного. – 2-ге вид., випр. – К. : Вікар, 2001. – 516 с.
5. Михальченко М. І. Політичний ідеал відкритого суспільства в умовах «керованої демократії» / М. І. Михальченко, Г. П. Дашутін // Вища освіта України. – 2006. – № 2. – С. 5–14.
6. Милованов К. Ю. Концепция правового государства в философско-исторической мысли просвещения : диссертация ... кандидата исторических наук : 07.00.09 / Милованов Константин Юрьевич; [Место защиты: Моск. гоС. обл. ун-т]. – Москва, 2009. – 197 с.
7. Горяинов О. В. Политико-правовые идеи Т. Гоббса и их влияние на философию французского просвещения: теоретико-методологический историко-правовой аспекты : Автореферат диссертации ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Горяинов Олег Вячеславович; Науч. рук. И. А. Исаев. – Москва, 2008. – 24 с.
8. Якоб М. М. Ідея соціально-правової держави у філософських концепціях Т. Гоббса і Дж. Локка [Текст]. : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : 09.00.05 / М. М. Якоб; кер. роботи В. І. Ярошовець; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2003. – 16 с.
9. Якоб М. М. Демократичні ідеї у творчості Т. Гоббса та їх значення для трансформаційного суспільства (методологічний аспект) // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – К., 2002. – Вип. 42–45. – С. 195–198.
10. Конституція України [Електронний ресурс]. / Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

Рецензенти: Іванов М. С. – д.політ.н., професор;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Коваленко С. М., 2011

Стаття надійшла до редколегії 17.04.2011 р.

ОСОБЛИВОСТІ ДОСЛІДЖЕННЯ МАРГІНАЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО СОЦІОКУЛЬТУРНОГО ТИПУ

Звернення до проблеми маргінальності розкриває багатоаспектність та міждисциплінарність даної категорії. Поглиблене дослідження та аналіз феномену маргінальності дає нагоду осмислити сучасні українські реалії.

Ключові слова: геополітичний чинник, маргінал, маргінальність, менталітет, самосвідомість, соціальний статус.

Обращение к проблеме маргинальности раскрывает многоаспектность и междисциплинарность этой научной категории. Углубленное исследование и анализ феномена маргинальности предоставляет возможность осмысления современных украинских реалий.

Ключевые слова: геополитический фактор, маргінал, маргинальность, менталітет, самосознание, социальный статус.

Address the problem of marginality reveals diversity and interdisciplinary in this category. In depth investigation and analysis of the phenomenon of marginality gives the opportunity to reflect on current Ukrainian reality.

Key words: marginal, mentality, geopolitical factors, identity, social status, social transformation, marginal person, marginal state, identification.

На межі 90-х років маргінальність як суспільне явище (стан суспільства) стає характеристикою соціально-стратифікаційних процесів в українському суспільстві. З метою осмислення трансформацій в сучасному соціумі доцільно дослідити суперечливий характер маргінальності в історичному розрізі. Слід зазначити, що для цього соціального явища притаманна певна ступінь загрози для суспільства в конкретний історичний час [1].

Маргінальність завжди цікавила дослідників і виступала однією з основних категорій соціального пізнання. Відомий німецький соціолог Г. Зімель вивчав соціальний тип чужинця, який знаходиться в межах групи, але не цілком приналежить їй. Цікаво поставив проблему маргінальної особистості американський соціолог Р. Парк. Названу категорію він використовував для позначення культурного статусу і самосвідомості, яка опинилася в ситуації необхідності адаптації до нового заради збереження власного життя. Продовжували розвивати цю концепцію А. Антоновські, Р. Хінрікс, зосереджуючи увагу на психосоціальному стані маргінала. Таким чином, в західноєвропейській науці XX століття склалися два основних підходи в дослідженні маргінальності – культурологічний та соціально-структурний. В рамках першого – маргінала розглядають як людину проміжного стану, невірноважену в своєму соціальному статусі, як таку що поверхово сприймає протилежні культурні середовища. Такий тип характеризується станом відчуженості від соціального, душевного розладу та девіантної поведінки. За змістом другого підходу маргінала сприймають,

як людину радикальну в своїх поглядах, як таку що самостійно відсторонилася від соціальної структури, від суспільних норм. В цілому для маргінальної людини характерна антисуспільна поведінка, яка є наслідком невизначеного межкування.

Специфікою вітчизняних досліджень маргінальної проблеми є те, що маргінальність довгий час вважалася виключно рисою капіталістичного суспільства. Проте суспільні зміни середини 80-х рр. XX ст. актуалізували проблему як атрибут соціальної та суспільної дійсності. Взаємозв'язок між категоріями «маргінальність» – «відчуження» досліджували українські вчені Є. Головаха, Т. Заславська, Л. Іоніна; вивчали взаємозв'язок «маргінальність» – «девіація» В. Добренєков, Ю. Золотарьов, А. Личко. Досліджувалися проблеми маргіналізації соціальних груп (В. Фролов), маргінальність під час суспільних трансформацій (Л. Кемалова). [2]. В роботах згаданих авторів знайшли відображення соціально-філософський, соціологічний, культурологічний підходи, які поєднують етнокультурну, структурну та статусно-рольову концепцію.

Маргінальність як особливий стан суспільства привернув увагу істориків в ракурсі дослідження інтервалу історичних подій, для розуміння протиріччя соціальної дійсності. Вдаючись до розгляду цього явища, науковці досліджують людину історично сталої спільноти не з середини (через внутрішній психологічний стан), а ззовні – співставляючи її відношення з природою, суспільством та самим собою. Тому етнічний маргінал (як наголошують українські дослідники) – це об'єк-

тивно і суб'єктивно проміжний стан людини в системі етнічних відносин. Об'єктивна етнічна маргіальність є наслідком того, що особа одночасно належить до двох етнічних груп (в такому стані знаходяться вихідці з етнічно змішаних сімей). Об'єктивне положення особи в системі етнічних зв'язків породжує її суб'єктивний стан. Проте маргіальний статус не обов'язково породжує внутрішню, психологічну етнічну маргіальність, що настає тоді, коли особа знаходиться не просто на межі етнічних культур, а під домінуючим, панівним впливом цінностей іншої культури. Саме це породжує феномен етнічної маргіальності особи.

В «Етнічному довіднику» М. Шульга надає характеристику духовного світу етнічного маргінала: «він виявляє психічну нестійкість – він прагне одночасно жити у двох світах, але по-справжньому не живе в жодному з них; його духовний світ конгломеративний: від одних цінностей він відцурався, а інші не увібрав».

Маргінал постійно шукає опору, стабільність. Досягнення останньої він вбачає у прилученні до якогось авторитету; його супроводжує тривожність, він нерідко втрачає здатність розрізняти моральні та духовні позиції;

Втрата коренів, моральних та культурних основ робить маргінала особою з втраченою ідентичністю. Втративши своє «я», він готовий злитися з чужим «я», для того щоб у такий спосіб зафіксувати свої суспільні координати, ухопитись за щось певне, чітке, зрозуміле [3]. Маргінал етнічний – це об'єктивно і суб'єктивно проміжний стан людини в системі етнічних відносин. Об'єктивна етнічна маргіальність є наслідком того, що особа одночасно належить до двох етнічних груп. Найчастіше перебувають у такому стані вихідці з етнічно змішаних сімей. Об'єктивне положення особи в системі етнічних зв'язків породжує її суб'єктивний стан. Проте маргіальний статус не обов'язково породжує внутрішню, психологічну етнічну маргіальність. Остання настає, як правило, тоді, коли особа знаходиться не просто на межі етнічних культур, а тоді коли цінності іншої культури антагоністичні для конкретного етносу. Для нього характерні протиріччя між свідомим і несвідомим, потребнісно-мотиваційними та інтелектуально-операційними засадами. Маргінал має нестійку емоційну сферу, не може пристрасті підкорити волі та розуму. Його цілі та установки розмиті, особистісні смисли невизначені.

Етнічний маргінал проявляє психічну нестійкість – він прагне одночасно жити у двох світах, але по-справжньому не живе в жодному з них. Його духовний світ конгломеративний: від одних цінностей він відцурався, а інші не увібрав. Звідси переживання ущербності, комплексу неповноцінності, що веде до агресивності, немотивованої жорстокості. Маргінал постійно шукає опору, стабільність. Один з можливих шляхів набуття стабільності він вбачає у прилученні до якогось авторитету. Іноді комплекс неповноцінності у

маргінала переростає у комплекс зверхності, переваги. Втрата коренів, моральних та культурних опор робить маргінала особою з втраченою ідентичністю. Втративши своє «я», він готовий злитися з чужим «я», яке видається йому авторитетним. Він сподівається, хоча б у такий спосіб зафіксувати свої суспільні координати, ухопитись за щось певне, чітке, зрозуміле. Об'єктивний етнічний маргіальний статус особи не обов'язково, не завжди призводить до маргіальності її етнічної самосвідомості. На особистісному рівні розв'язання ситуації, коли людина поставлена перед вибором варіанту етнічної самоідентифікації, може втілитися в різні форми. По-перше, людина може віддати перевагу одному з етносів і самоідентифікуватися з ним (навіть з тим, до якого не належить жоден з батьків). По-друге, вона може проявити етнічний нігілізм і не зарахувати себе до жодного з етносів. І, по-третє, людина може самоідентифікуватися з двома або навіть трьома етносами, мати подвійну, потрійну етнічну свідомість.

Інакше кажучи, об'єктивні маргінали можуть на особистісному рівні, у сфері свідомості самовиявлятися у вигляді чотирьох моделей; перша – психологічна, моральна амбівалентність, «розірваність» душі між культурами, етносами, мовами; друга – самоідентифікація з одним із етносів; третя – усвідомлення себе космополітом; четверта – самоідентифікація себе з двома, трьома етносами.

Відомо, що менталітет виконує одну з функцій інтерпретаційної моделі, а ментальність відображає сторони буття соціальних спільностей і виявляє рефлексію індивіда на реальність. Проблема маргіальності для України сягає своїм корінням в площину характеристик української ментальності. Українська ментальність формувалася в боротьбі, при домінуванні геополітичного чинника. Менталітет українця є суперечливим, тому що життя та культура наших пращурів зазнавали впливу фактору геополітичної «межовості» (за О. Кульчицьким) та фактору зовнішнього стимулу, які були домінуючими. Саме це вражало сенсорику українця настільки, що в один період ми маємо справу з різними типами людей, що належать до одного архетипу. Причиною того є дистрес, який зафіксувався в національному підсвідомому і кожен раз актуалізується, ставлячи питання: як діяти? Можливо, саме тому український індивідуалізм, який домінує в сучасних умовах, дає наслідки, що є протилежними класичним. В класичному варіанті реалізації передбачається індивідуалізація через соціальну спільноту, активність та експансію на зовнішнє середовище. Антропологічний тип українця зберігає інваріантні риси на всій території України і водночас має локальні особливості та відміни (українець західних земель, українець півдня, українець сходу). Це зумовлено як варіативністю єдиного тину згідно з конкретними природними обставинами життєдіяльності (лісостеп, степ, ліс, гори), так і потужними «ін'єкціями»(викликами)

до антропологічного типу українця з боку представників інших народів [4]. Враховуючи тезу про антропологічну неперервність людності у Середньому Подніпров'ї виявляємо, що сторонні впливи накладаються на базові генетичні та ментальні ознаки власне українців, таким чином урізноманітнюючи український расовий тип.

На сьогодні провідними чинниками формування менталітету виступають спосіб життя конкретної людини та вплив на суспільство технічної західної цивілізації. Комплекс впливів цивілізації на людину змінює її поведінку, ментальність та значною мірою психологію. Характеризуючи український менталітет слід визнати його традиційну неоднорідність. Історично склалося так, що сприйняття українця формувалося під впливом якісних змін між загальними періодами історії. В історії України такими періодами були XIII-XIV ст., XVII-XVIII ст., коли відбувалися якісні зрушення в розумінні життєвих параметрів суспільства та в розумінні людиною себе та своєї діяльності у відповідності до змін історичного процесу. Тому слід говорити про наявний вплив маргінальності на менталітет народу.

Відомо, що українське суспільство є суспільством неklasичним, слабо інтегрованим. В умовах історичного дистресу масова орієнтація суспільства налаштована на збереження етнічного буття, і в українській дійсності формується та закріплюється адаптативний тип, що існує поряд з архетипом. Адаптативний тип – це та норма біологічної реакції на комплекс умов навколишнього середовища, яка забезпечує стан рівноваги популяції з цим середовищем і знаходить зовнішнє втілення у морфофункціональних особливостях популяції. Цей тип виступає явищем спадковим. Можливо припустити, що в українця він зафіксувався на генетичному рівні. Існування такої особливості українського соціокультурного типу сучасний український науковець Юрій М. Ф. пояснює постійною присутністю ризику межовості для українських земель. На його погляд, це є першою специфічною рисою народу і суспільства. Специфіка зумовлює характер цивілізаційного переходу, що формується в результаті реакції власного розколу суспільства. Цей розкол породжує «соціокультурну суперечність», яка на українському ґрунті загострюється через геополітичне становище [6]. Дослідник наголошує на існуванні того факту, що сплав двох цивілізацій (західної та східноєвропейської) породжує особливу «проміжну цивілізацію», в якій немає стійкого фундаменту, проте присутні різні типи форм взаємодії культурних традицій.

Специфіка цивілізаційного розколу в історії України відображається звісно в менталітеті українця, що набуває домінуючої риси розхитаності поведінкового типу.

Говорячи про український соціокультурний тип слід нагадати, що він створювався під дією не внутрішньо соціального, а зовнішнього чинника.

Буття людини відбувалося в умовах подвійного дистресу (за відсутності соціального комфорту та життя на межі «між життям та смертю»).

На нашу думку українську маргінальність, слід сприймати як наслідок:

1. поліетнічності Київської Русі;
2. цивілізаційного розколу XIII століття;
3. відкритості української соціальної системи;
4. межового типу існування суспільства.

Система «виклик-відповідь», яка склалася протягом історії України, сформувала прихованого маргінала відкритого суспільства. Позитивними наслідками маргіналізації є здатність частин розколотого суспільства забезпечити своє самозбереження та функціонування на межі – здатність виробити своєрідний гібрид як результат синтезу різних впливів інших культурних традицій. В деякій мірі, український соціокультурний гібрид – це проголошення власної культурної самобутності. Сучасна масштабна маргіналізація українського суспільства не може мати позитивні наслідки через сформоване негативне світовідчуття в свідомості людей, присутні антисоціальні дії певних груп суспільства і наявну біографічну кризу особистості [8].

В наш час, в умовах глобалізації, довгої економічної кризи, деформації свідомості та моралі, трансформаційних змін структури суспільства явище маргіналізації може призвести до соціального вибуху або до самознищення етнічної системи.

В останні роки трансформаційні зміни в суспільстві принесли руйнівні наслідки, серед яких поява негативних цінностей та зразків поведінки. Основними детермінантами маргіналізації в сучасному українському суспільстві дослідниця Кемалова Л. називає: спад економіки, зростання злочинності, розпад соціальної сфери, кризу ідентичності [5]. У цих умовах в українському соціумі зростає автономізація індивідів. В сучасному світі людина переживає безсилля, відчуженість від світу. В соціокультурному просторі світу особистості намагаються знайти «своїх» серед «інших», розглядаючи їх як «чужих».

Українські дослідники, вивчаючи стан маргінальності українського суспільства, наголошують на тому що: індивід в конкретний історичний час виступає як основний елемент-основа для розуміння функціонування системи «особистість-суспільство». Український етнічний тип – це адаптативний тип людини з наявними рисами різних типів особистості в межах одного архетипу. Протягом історичного процесу відчувалося домінування на український архетип особистості двох факторів – межовості та зовнішнього стимулу. Саме присутність ризику, соціокультурна суперечність, «соціальний розкол» і породили адаптативний тип українця-маргінала.

Сучасні соціально-економічні трансформації в Україні поглиблюють процес внутрішньої маргіналізації індивідів. Звернення до цієї проблеми може стати темою інших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Смотрицкий Е. Ю. Менталитет и проблема маргинальности // Менталітет та протиріччя Українського суспільства : політологічні, соціологічні, культурологічні аспекти. Загальноукраїнська наук.-практ. конф. Тези доп. – Ч. II. – Запоріжжя, 1994. – С. 81–82.
2. Кемалова Л. Маргінальність в умовах трансформаційних процесів сучасного суспільства : Автореферат дисертації. Симферополь, 2006. – 20 с.
3. Шульга М. Етнічна маргінальність особи // Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К., 1996. – С. 36–38.
4. Серeda С. Антропологічний склад українського народу: етнічний аспект. – К. : Вид-во ім. О. Теліги, 2001. – 256 с.
5. Кемалова Л. И. Маргинальность в Украине // Ученые записки Таврического национального университета. Серия «Политические науки». Симферополь, 2004. – Т. 17 (56). – № 2. – С. 118–125.
6. Юрій М. Ф. Соціокультурний світ України. – К. : Кондор, 2004. – С. 20–21.
7. Юрій М. Ф. Соціокультурний світ України. – К. : Кондор, 2004. – С. 35.
8. Ахмеров Р. А. Биографические кризисы личности. – М., 1994.

Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н.;
Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент

© Ємельянова І. А., 2011

Стаття надійшла до редколегії 28.03.2011 р.

ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ТЕХНОЛОГІЧНОЇ ІННОВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті системно та комплексно висвітлено питання визначення основних напрямів технологічної інноватизації державного управління.

Ключові слова: державне управління, державна політика, інновація.

В статье системно и комплексно рассмотрены вопросы определения основных направлений технологической инноватизации государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, инновация.

The article systematically and comprehensively covers the issues of identifying key areas of technological innovatization government.

Key words: public administration, public policy, innovation.

У практиці державного управління України відбувається інтенсивне оновлення соціальних технологій. В той же час визначення основних напрямів технологічної інноватизації державного управління не знайшло достатнього висвітлення та узагальнення у вітчизняній науковій літературі, що обумовлює актуальність даного дослідження.

До таких досліджень та публікацій можна віднести роботи В. Бакуменко, В. Бірюкова, А. Ганієвої, Л. Головки, Л. Дідківської, В. Дрожжинова, В. Єфремова, С. Зав'ялова, В. Пирогова, Г. Мукушева, В. Щербини [1-14].

Метою статті є визначення основних напрямів технологічної інноватизації державного управління.

В першу чергу, з'ясуємо, що мається на увазі під терміном «технологічна інноватизація державного управління». Для цього звернемося до Закону України «Про інноваційну діяльність» [1], в якому наведено низку термінів, що характеризують інноваційну діяльність і вживаються в такому значенні: інновації – це новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери; інноваційна діяльність – це діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг; інноваційний продукт – результат науково-дослідної і (або) дослідно-конструкторської розробки, що відповідає

вимогам, встановленим цим Законом; інноваційний проект – комплект документів, що визначає процедуру і комплекс усіх необхідних заходів (у тому числі інвестиційних) щодо створення і реалізації інноваційного продукту і (або) інноваційної продукції; пріоритетний інноваційний проект – інноваційний проект, що належить до одного з пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, затверджених Верховною Радою України; інноваційна інфраструктура – сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо).

Надалі під технологічною інноватизацією державного управління будемо розуміти інноваційну діяльність, що спрямована на використання результатів наукових досліджень та розробок, зокрема шляхом реалізації інноваційних проектів, у системі та процесах державного управління і зумовлює появу нових управлінських технологій (інфраструктурних, інституційних, правових, організаційних, ресурсних та ін.).

Таким чином, технологічна інноватизація державного управління відповідає стратегічному пріоритетному напрямку інноваційної діяльності в Україні на 2003-2013 роки, визначеному в Законі України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» (ст. 7), а саме розвитку інноваційної культури суспільства [2].

Коли йдеться про інноватизацію державного управління, насамперед, мається на увазі, що інновації можуть бути змістовними (ідеї, теорії,

гіпотези, принципи, концепції, стратегії, прогнози та ін.), теоретико-методологічними (парадигми, підходи, моделі, методи, класифікації та ін.) та технологічними (технічними, економічними, ергономічними, нормативними, регламентними тощо).

Вони укупі формують новий рівень технологічної культури державного управління, а їх взаємозв'язок можна відобразити спрощеною моделлю технологічної інноватизації державного управління, як показано на рис. 1.

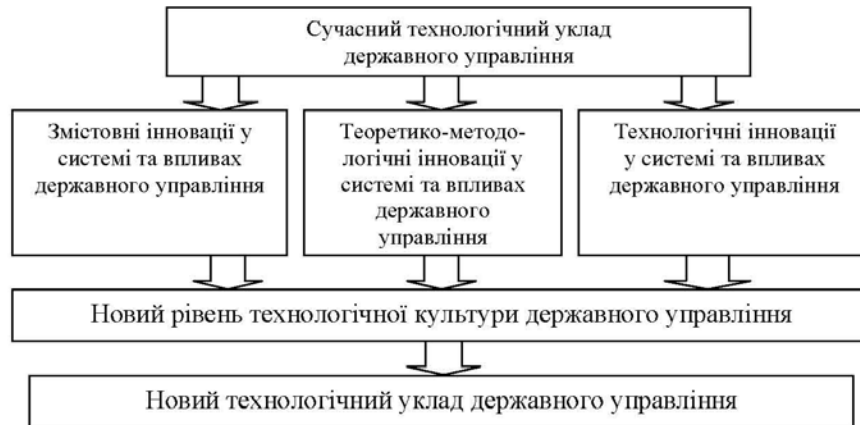


Рис. 1. Спрощена модель технологічної інноватизації державного управління

У цій моделі технологічний уклад державного управління розглядається як сукупність технологій у системі та впливах державного управління, характерних для певного рівня його розвитку.

Як приклад суттєвої сучасної змістовної інновації у соціальному управлінні взагалі та у державному управлінні зокрема, можна розглядати пропозицію російського вченого Е. Смирнова, насамперед, розвивати не теорію, а інженерну методологічну дисципліну – «інноваційну інженерію», яка дає управлінцю ефективний робочий інструмент. Він обґрунтовує свою думку тим, що зараз на практиці сповідується технократичний та вузько економічний підхід переходу до «інноваційної економіки» на основі схеми природного зростання інновацій, у той час, коли сучасна практика розвинених країн показала, що ця схема застаріла і в сучасному постіндустріальному світі вже ефективно не працює. Пануюча технократична парадигма, заснована на керівництві та управлінні науковою та інноваційною сферою як об'єктом, системою тієї чи іншої міри складності, також не спрацьовує в сучасних умовах. Саме тому ідея створення єдиної теорії національних інноваційних систем, на його думку, наштовхується на відсутність перспективи вийти за рамки традиційних економічних та управлінських теорій [3].

Іншим приклад суттєвої сучасної змістовної інновації у соціальному управлінні, а, відтак, й у державному управлінні, є ідея відомого американського вченого Т. Парсонса, що соціальна інженерія набуває особливого розвитку в ті періоди, коли прикладна сфера розвивається за рахунок власних теоретико-методологічних інновацій. Соціальна інженерія сьогодні являє собою комплекс практично орієнтованих знань в галузі управління соціальними структурами та процесами, що розви-

вається за наступними напрямками: будівництво соціальних інститутів, наприклад, державне будівництво, реорганізація системи вищої освіти і т. д. («соціальний» блок); регіональне будівництво (регіональний блок); формування місцевих співтовариств (муніципальний блок); будівництво організацій або «організаційна інженерія» (організаційний блок); формування цільових груп і команд («групова» інженерія) [4].

Саме такий період, на нашу думку, в цілому характерний для сучасної України, де зазначені Т. Парсонсом різномірні напрями розвитку соціальної інженерії фактично визначають й основні напрями теоретико-методологічної та технологічної інноватизації суспільної діяльності, зокрема, державного управління, а саме теоретико-методологічна та технологічна інноватизація (див. рис. 2): державного будівництва; регіонального будівництва; місцевого будівництва (місцевого управління та місцевого самоврядування); будівництва організацій; формування цільових груп і команд, а також теоретико-методологічна та технологічна інноватизація реорганізації системи вищої освіти, в тому числі: інноваційні форми роботи закладів освіти; інноваційні програмно-технічні комплекси та технології в управлінні закладом освіти; інновації в підвищенні кваліфікації та перепідготовці педагогічних кадрів; нововведення в дидактичних засобах навчання; інновації в навчальній техніці; інноваційні підходи в інформатизації і комп'ютеризації навчального процесу; інновації в моніторингу якості освіти; інноватика у співпраці освіти з владою, наукою, технікою, культурою, бізнесом; навчально-методична література з проблем інноватики; науковий супровід педагогічних інновацій та їх впровадження в практику.

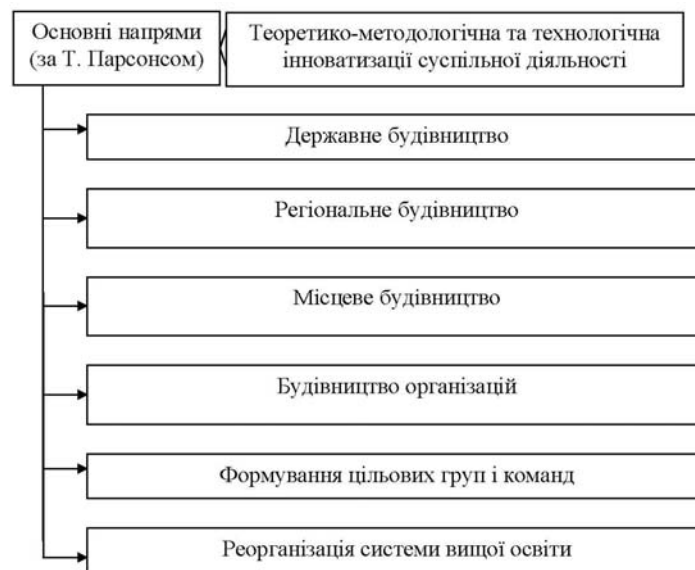


Рис. 2. Основні напрями теоретико-методологічної та технологічної інноватизації суспільної діяльності

На нашу думку, до визначення напрямів технологічної інноватизації державного управління можна підійти й іншим шляхом, а саме:

- спочатку виділити два основні загальні напрями технологічної інноватизації державного управління (державне управління як система органів державної влади та управління та державне управління як процес формування та здійснення державно-управлінського впливу на суспільні сфери, галузі, різні види відносин);
- потім конкретизувати напрями технологічної інноватизації за цими виділеними загальними напрямками державного управління.

Запропонований підхід до виділення напрямів технологічної інноватизації державного управління структуровано у моделі, наведеної на рис. 3.

Розглядаючи напрями технологічної інноватизації державного управління як системи органів державної влади та управління, фактично йдеться про напрями:

- адміністративно-територіальних інновацій;
- інноваційних адміністративних реформ;
- інституційних та організаційних інновацій;
- функціональних інновацій;
- інновацій у системі державної служби;
- контрольних інновацій;
- корпоративних інновацій.

В той же час, розглядаючи напрями технологічної інноватизації державного управління як процесу формування та здійснення державно-управлінського впливу на суспільні сфери, галузі, різні види відносин, фактично йдеться про напрями:

- інновацій з формування та реалізації державної політики;
- інновацій з державного регулювання;
- інновацій з державної підтримки;
- інновацій правового впливу;

- демократизаційних інновацій (гласність, відкритість, участь, соціальне партнерство тощо).

До загальних напрямів технологічної інноватизації державного управління, що притаманні як системі органів державної влади та управління, так і процесу формування та здійснення державно-управлінського впливу доцільно віднести напрями:

- комунікаційних інновацій;
- інновацій з надання послуг та інших інновацій;
- ресурсних інновацій (фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, наукові, освітні, часові, просторові).

Процес інноватизації технологій державного управління має виходити, в першу чергу, з пріоритетних завдань держави, сутнісно найбільш корисних суспільству на даний момент та масштабних за своїми результатами та ефектом, а також здійснюватися на підставі чинного законодавства, що регулює інноваційну діяльність.

Законом України «Про інноваційну діяльність» (ст. 2) зазначено, що законодавство України у сфері інноваційної діяльності базується на Конституції України і складається із Законів України «Про інвестиційну діяльність», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків», «Про спеціальну економічну зону «Яворів», «Про інноваційну діяльність» та інших законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини у цій сфері. До наведеного переліку законодавчих актів необхідно додати Закони України: «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»; «Про внесення змін до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки»; «Про наукові парки» [1; 5-11].



Рис. 3. Модель структуризації напрямів технологічної інноватизації державного управління

Автор поділяє думку Е. Смирнова, що у ситуації, коли в країні ще не завершено вироблення сучасної інноваційної політики, паралельно з розробленням спеціального законодавства, яке регулює цю сферу, необхідне вдосконалення законодавства у сфері оподаткування, освіти, науки, наукоємного виробництва, інвестицій, захисту та управління інтелектуальною власністю, протидії корупції та інше [3]. Це твердження, певним чином, пояснює те, що сьогодні відбувається й в Україні.

В процесі інноватизації технологій державного управління на цей процес поширюються основні принципи інноваційної діяльності, визначені Законом України «Про інноваційну діяльність» (ст. 3), а саме: визначення державних пріоритетів інноваційного розвитку; формування нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності; створення умов для збереження, розвитку і використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу; забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери у розвитку інноваційної діяльності; здійснення заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технологій, захисту вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та її просування на зовнішній ринок; фінансова підтримка, здійснення сприятливої кредитної, подат-

кової і митної політики у сфері інноваційної діяльності; сприяння розвитку інноваційної інфраструктури; інформаційне забезпечення суб'єктів інноваційної діяльності; підготовка кадрів у сфері інноваційної діяльності [1].

Процес інноватизації технологій державного управління, на нашу думку, вписується в пріоритетні напрями розвитку науки і техніки на період до 2020 року, визначені у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (ст. 3), а саме в напрями: 1) фундаментальні наукові дослідження з найбільш важливих проблем розвитку науково-технічного, соціально-економічного, суспільно-політичного, людського потенціалу для забезпечення конкурентоспроможності України у світі та сталого розвитку суспільства і держави; 2) інформаційні та комунікаційні технології [9].

Технологічні управлінські інновації мають вирішувати питання підвищення ефективності, результативності, економічності, справедливості, якості, обґрунтованості, доступності, соціальної спрямованості. Фактично ці завдання, які, переважно, мають якісний вимір, тотожні й можуть розглядатися як доповнення до системи загальних принципів технологічної інноватизації державного управління.

Щодо ефективності інноваційної діяльності, то, на думку Е. Смирнова, при цьому не слід перебільшувати роль кількісних критеріїв в її оцінці. Основним стимулом розвитку та широкого й оперативного впровадження інновацій в усі сфери, галузі, види суспільної діяльності, зокрема в державному управлінні, можуть бути тільки глобалізаційні й стратегічні виклики та загрози, зокрема, системна криза та реальна можливість втрати шансів у країні бути значущим гравцем на світовій арені, її деградація та скочування на периферію світової цивілізації як постачальника сировини та звалища екологічно небезпечних відходів [3].

Автором проаналізовані цільові державні програми, що фінансуються у 2011 р., а також Концепцію розвитку національної інноваційної системи (розрахована до 2025 року) та національні проекти.

На змістовне й технологічне оновлення та розвиток системи державного управління спрямовані 6 цільових державних програм (№ 071; 110; 294; 321; 345; 437).

В Концепції розвитку національної інноваційної системи як безальтернативний шлях реалізації системної та послідовної державної політики, спрямованої на активізацію інноваційних процесів, розглядається забезпечення технологічного розвитку та оновлення національної економіки. В той же час, вона не акцентує увагу на розвитку інноваційної системи самого державного управління, лише опосередковано розглядаючи його, в цілому, як джерело державно-управлінського впливу на сфери і галузі національної економіки (підсистема «державного регулювання»), що має привести до інноваційних змін.

Аналогічно, серед перших 4 національних проектів, що реалізуються у 10 національних проектах розвитку, немає жодного, спрямованого безпосередньо на технологічне оновлення та розвиток системи державного управління. На нашу думку, на часі реалізація нового національного проекту «Державне будівництво» або «Публічне управління», в межах якого доцільно виконати національні проекти розвитку «Державне управління» та «Міське управління», спрямовані на змістовне й технологічне оновлення, розвиток та інновацізацію системи державного управління і місцевого самоврядування.

Як показує проведений автором аналіз інституційного та правового забезпечення інноваційного розвитку державного управління, до проблем, зазначених у Концепції розвитку національної інноваційної системи, необхідно віднести не тільки невизначеність основних засад державної політики з питань забезпечення розвитку національної інноваційної системи, а й з питань забезпечення інноваційного розвитку системи державного управління і як системи органів державної влади та управління, і як процесу державно-управлінського

впливу на сфери, галузі, інші види суспільних відносин.

На нашу думку, вирішення цієї проблеми є необхідною умовою ефективного розвитку національної інноваційної системи. Не може підсистема державного регулювання у складі національної інноваційної системи ефективно функціонувати, якщо органи державної влади та управління, а також в цілому їх система, що здійснюють це регулювання, й процес відповідного державно-управлінського впливу залишатися технологічно відсталими й здійснювати при цьому інноваційне державне управління. Відтак, необхідно сформулювати основи такого управління та запровадити відповідні заходи для їх впровадження у систему державного управління.

В першу чергу, відповідно до чинної Концепції розвитку національної інноваційної системи, необхідно додати до цієї системи як її складову підсистему систему інноваційного розвитку державного управління. Останню, на нашу думку, доцільно побудувати за аналогією з підсистемами, зазначеними у Концепції розвитку національної інноваційної системи, у складі підсистем: державно-управлінського саморегулювання (забезпечення нормування та дотримання правил і вимог в інноваційній сфері державного управління та місцевого самоврядування та взаємодію підсистем); державно-управлінської освіти (підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів для системи державного управління та місцевого самоврядування); генерації знань з державного будівництва, державного управління та місцевого самоврядування (створення нових наукових державно-управлінських знань та технологій); поза владної допоміжної інноваційної інфраструктури (фінансова, інформаційно-аналітична та експертно-консалтингова складові); державно-управлінських інформаційних мереж (забезпечення необхідною інформацією); організацій та підприємств (виробники, партнери, споживачі).

Висновки. Розглянуто питання технологічної інноватизації державного управління. Виділено спрощену модель технологічної інноватизації державного управління. Визначені основні напрями теоретико-методологічної та технологічної інноватизації суспільної діяльності. Сформовано модель структуризації напрямів технологічної інноватизації державного управління. Стисло охарактеризовано нормативно-правове поле технологічної інноватизації державного управління. Обґрунтовано, що підсистема державного регулювання у складі національної інноваційної системи не може ефективно функціонувати, якщо органи державної влади та управління, а також в цілому їх система, що здійснюють це регулювання, й процес відповідного державно-управлінського впливу залишатимуться технологічно відсталими й здійснюватимуть при цьому інноваційне державне управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про інноваційну діяльність» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 36, ст.266. Із змінами, внесеними згідно із Законами N 380-IV від 26.12.2002, ВВР, 2003, N 10-11, ст.86, N 1344-IV від 27.11.2003, ВВР, 2004, N 17-18, ст.250; N 2285-IV від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 7-8, ст.162; N 2505-IV від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, т.267; N 2314-VI від 03.06.2010, ВВР, 2010, N 34, ст.484.
2. Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 16.01.2003 N 433-IV, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 13, ст.93.
3. Смирнов Евгений. Инерционный тупик / Е. Смирнов // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.e-executive.ru/community/articles/1039411/28.04.2009>.
4. Что такое социальная инженерия? // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://evolkov.net/soc.engineering/articles/What.is.soc.engineering.html>.
5. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 № 1560-XII, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 47, ст. 646.
6. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13.12.91 № 1977-XII.
7. Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу», від 10.02.95 № 51/95-ВР, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 9, ст. 56;
8. Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків» від 16.07.99 № 991-XIV, Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, N 40, ст. 363.
9. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 09.09.10 № 2519-VI, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 4, ст. 23.
10. Закон України «Про наукові парки» від 25.06.2009 № 1563-VI, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, № 51, ст. 757.
11. Закон України «Про спеціальну економічну зону «Яворів» від 15.01.99 № 402-XIV, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 15, ст. 82.

Рецензенти: Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор;
Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр., снс

© Синиця М. І., 2011

Стаття надійшла до редколегії 28.03.2011 р.

Розділ 2

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ТУРИСТИЧНИХ РЕСУРСІВ

В статті розглянуто та узагальнено існуючі підходи до визначення поняття «раціональне використання та охорона туристичних ресурсів», виділено і проаналізовано критерії раціональності. Запропоновано власне визначення понять раціональне використання та раціональна охорона туристичних ресурсів.

Ключові слова: раціональне використання, ресурсний потенціал, туристичні ресурси, охорона туристичних об'єктів.

В статье рассмотрено и обобщено данные подходы к определению понятия «рациональное использование и охрана туристических ресурсов», определено и проанализировано критерии рациональности. Предложено собственное определение понятий рациональное использование и рациональная охрана туристических ресурсов.

Ключевые слова: рациональное использование, ресурсный потенциал, туристические ресурсы, охрана туристических объектов.

In the article it is considered and generalized existent going near determination of concept «the rational use and guard of tourist resources», the criteria of rationality are selected and analyzed. Own determination of concepts is offered the rational use and rational guard of tourist resources.

Key words: rational use, resource potential, tourist resources, guard of tourist objects.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Підвищення ефективності використання туристичних ресурсів та їх охорона є однією з найважливіших завдань загальнонаціонального значення. З одного боку, туризм виступає споживачем певних туристичних благ і зацікавлений в їх збереженні. З іншого боку, зростання попиту призводить до збільшення антропогенного тиску на територіальні рекреаційні системи, особливо традиційні або модні. Це ставить одразу цілу низку питань збереження світової та національної природної та культурно-історичної спадщини, зокрема засобами туризму. В той же час розширення та інтенсифікація туристичної діяльності сприяють залученню нових територій, а технічні можливості дозволяють їх освоїти. Саме тому раціональність використання та охорони туристичних ресурсів має бути невід'ємною складовою стійкого розвитку туризму.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Вітчизняними та зарубіжними вченими започатковані засади досліджень економічних питань викорис-

тання рекреаційно-туристичного потенціалу, розроблені теоретико-методологічні основи раціонального використання туристичних та рекреаційних ресурсів і охорони навколишнього середовища. Це роботи провідних учених: О. І. Амоші, Б. В. Буркинського, О. О. Веклич, Т. П. Галушкіної, З. В. Герасимчук, М. В. Глядіної, Л. М. Грановської, Л. С. Гринів, В. А. Голяна, Б. М. Данилишина, М. І. Долішнього, с. І. Дорогунцова, Н. В. Коленди, В. С. Кравціва, р. А. Крижановського, Л. Г. Мельника, Т. І. Ткаченко, В. Т. Трегобчука, Т. Ю. Туниці, С. К. Харічкова, Є. В. Хлобистова, М. А. Хвесика, Л. М. Черчик та ін., що сприяло формуванню різних наукових підходів до вивчення, розуміння змісту та визначення перспектив розвитку тих чи інших туристичних ресурсів.

Серед зарубіжних туризмознавців ресурсно-туристичною тематикою займалися і продовжують займатися Д. Надсон, К. Холл, Л. Мітчел (США), В. О. Квартальнов, В. Ю. Воскресенський, П. Г. Царфіс, Д. В. Ніколаєнко (Росія), А. Ковальчик, М. Козак, М. Труасі (Польща), П. Дефер (Франція), Й. Петер (Австрія) та велика кількість представників наукових шкіл із різних країн світу.

Формулювання цілей статті. Основною метою нашого дослідження є виявлення критеріїв, що характеризують механізм раціонального вико-

ристання та охорони туристичних ресурсів. Відповідно до мети вибрані цілі:

- дослідити та узагальнити концептуальні засади раціонального використання та охорони туристичних ресурсів;
- виділити критерії раціональності використання та охорони туристичних ресурсів;
- запропонувати визначення понять раціональне використання та раціональна охорона туристичних ресурсів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Існує декілька підходів трактування теоретичних аспектів раціонального використання та охорони туристичних ресурсів. Більшість науковців, зокрема З. В. Герасимчук [4], Л. М. Грановська [7], Т. П. Галушкіна [10], Б. М. Данилишин [9], Т. І. Ткаченко [18], Ю. Туниця [19], Л. М. Черчик [20], альтернативною концепцією, що дозволить зупинити руйнівні процеси природи загалом та туристичних ресурсів зокрема, вважають сталий розвиток. У рамках даної концепції, на наш погляд, стає можливою заміна пріоритетів споживацького використання туристичних ресурсів в напрямку стабілізації їх екологічного стану та розвитку, оскільки вона передбачає не просто охорону туристичних ресурсів від руйнівного впливу економічного розвитку туристичної галузі, що характерно для концепцій охорони навколишнього середовища, а скоріше підпорядкування економіки вимогам екологічних обмежень. Саме тому концептуальним підґрунтям формування теоретичних особливостей раціонального використання та охорони туристичних ресурсів, з нашої точки зору повинна стати концепція сталого розвитку.

Практичні кроки щодо досягнення сталості розвитку туризму потребують глибокого теоретичного аналізу, осмислення та обґрунтування суті і змісту базових категорій, а саме: раціональне використання та раціональна охорона туристичних ресурсів.

В теоретичному плані поняття раціональне використання та охорона туристичних ресурсів є недостатньо дослідженим. Проте правильне тлумачення даної дефініції є надзвичайно важливим, адже воно повинно відображати найбільш суттєві елементи змістовної частини використання та охорони туристичних ресурсів в теоретичному та практичному плані і найбільш точно відображати сутність даного процесу. Понятійно-термінологічна неузгодженість щодо використання поняття «раціональності», яка сьогодні має місце, не забезпечує комплексності еколого-економічних досліджень цього процесу, призводить до надто звуженого трактування його змісту. Тому теоретичне вивчення економічного змісту раціонального використання туристичних ресурсів, на наш погляд, доцільно розпочати саме із аналізу тлумачення поняття «раціональності».

Вперше поняття «раціональності» в науку було введено видатним вченим Гекелем у 1957 році. Раціональний – (rationalis, лат) розумний,

доцільний, обґрунтований, розумно обґрунтований. У контексті із словом раціональний, використання туристичних ресурсів буквально можна прочитати так – розумне вживання з користю туристичного ресурсу.

Цікавим є дослідження тлумачень вченими дефініції раціональності на предмет врахування в ній ключового змісту, яке дозволило виявити принципову розбіжність трактування вченими категорії раціональності. Так, аналіз та систематизація наукових тлумачень дозволяє виділити визначальні характеристики, що закладені в основу поняття раціонального використання та охорони туристичних ресурсів.

Деякі вчені розглядають раціональність з позицій споживання ресурсів, користуючись принципом дозволено те, що не заборонено. Зміст такого трактування визначається тими функціями, які природа виконує стосовно туриста і суспільства. Так наприклад, Ю. Одуму (1975), раціональність у використанні ресурсного потенціалу передбачає двояку ціль: 1) забезпечити такий стан навколишнього середовища, при якому воно змогло би задовольнити разом з матеріальними потребами запити естетики і відпочинку; 2) забезпечити можливість безперервного отримання різних ресурсів шляхом встановлення збалансованого циклу використання і відновлення [14]. Вважаємо, що при врахуванні, наприклад, особливостей таких туристичних ресурсів як історико-культурні, тобто не відновлювані, унікальні, обмежені історичні об'єкти, така позиція є недоцільною. Визначати раціональне використання туристичних ресурсів, регламентуючи лише недозволені дії і залишаючи дозволені на розсуд користувача є необґрунтованим та небезпечно.

У працях Г. М. Лемешева, М. Чепурних, Н. Юріна ми кілька разів натрапляємо на поєднання «науково обґрунтоване і раціональне використання ресурсів». [12]. Це свідчить про те, що хоча автори і пов'язують поняття науково обґрунтованого використання ресурсів з їх раціональним використанням, вони чітко розрізняють їх, тобто визначення «раціональне», з їх точки зору, не містить як складову ознаку «науково обґрунтоване». Вживання поряд термінів науково обґрунтоване і раціональне використання ресурсів, за призначенням вказує на відокремленість і рівноправність цих понять.

На нашу думку, сучасне розуміння поняття раціонального використання туристичних ресурсів не може не містити як складову наукову обґрунтованість, так як вона є одним з критеріїв раціональності. Зважаючи на розвиток науки і техніки, можна сказати, що методи і способи, якими здійснюється господарювання та екологічні стандарти і нормативи, які застосовуються щодо туризму, побудовані на науковій основі і є результатом багаторічної праці вчених різних профілів.

Інші вчені, зокрема Г. Стадницький та А. Родіонов [17], В. О. Паламарчук та П. І. Коренюк [15], Н. С. Макарова, Л. Д. Гармідер та Л. В. Ми-

хальчук [13], трактують поняття раціональності з позицій охорони туристичних ресурсів з урахуванням екологічних вимог, нормативів, стандартів, лімітів. Звідси висновок про тяжіння цього положення до екологічних факторів. Але ефективність використання туристичних об'єктів містить економічний аспект, що виявляється у мінімальних витратах для отримання найбільшого ефекту від експлуатації туристичних об'єктів. Так, вважаємо, що таке трактування раціоналізації було б справедливим, якщо б у процесі використання туристичних ресурсів домінуючі позиції займала сама природа, а не людина. Однак головним користувачем туристичних ресурсів є людина і з часу інтенсивного розвитку економіки, загострення демографічної проблеми у світі зростає антропогенне навантаження та ресурси, зокрема туристичні, тож велику роль відіграє і планомірна господарська діяльність у сфері використання туристичних ресурсів. У цьому випадку домінуючим буде планомірне освоєння потенційних туристичних ресурсів, так як туризм це галузь яка розвивається і еволює у напрямку розростання.

Окрему групу представляють учені (зокрема З. В. Герасимчук [4], Т. Ю. Туниця [19], Т. П. Галушкіна та Л. М. Грановська [10].), які у тлумаченні категорії «раціональність» враховують як критерії використання так і охорони ресурсів. На нашу думку, це є принципово правильно, оскільки впливає із самої природи раціонального користування туристичними ресурсами. Адже реципієнтами, що сприймають вплив екодеструктивних факторів та потребують захисту і збереження відновлювальної здатності для нормального функціонування у теперішньому та майбутньому часі є туристичні ресурси.

Найбільш точно висвітлюють раціональність проф. З. Герасимчук, Б. Данилишин, Ю. Туниця які зазначають, що тільки сталі умови можуть забезпечити такий розвиток, який відповідає потребам нинішнього дня і в той же час створює можливість майбутнім поколінням користуватися всіма надбаннями сучасності та задовольняти свої потреби.

Нова міжнародна стратегія розвитку відображає прагнення у світовому масштабі забезпечити екологічно обґрунтований розвиток на всіх напрямках суспільної діяльності. Базовими принципами такого діяльності є:

1. Спрямування розвитку в напрямку раціонального використання природних ресурсів і запобігання їх довготривалому виснаженню.

2. Врахування природоохоронних потреб і, навпаки, включення до пріоритетів покращення здоров'я, харчування і загального добробуту потреб охорони навколишнього середовища, досягнення його цілісності й підвищення продуктивності.

3. Зобов'язання всіх країн запобігати погіршенню навколишнього середовища і зберігати його для майбутніх поколінь, ощадливе регулювання довкілля, активне співробітництво держав на глобальному, регіональному і місцевому рівнях. [4, 68-69].

Туризм з позицій сталого розвитку розглядає Т. І. Ткаченко, яка зазначає: «...концепція сталого розвитку, що визнана світовим співтовариством як стратегічний напрям еволюції суспільства на XXI ст.; має наскрізний характер і виявляється у кожній сфері людської діяльності. Туризм як інтегрована система, що охоплює всі сторони буття та значну кількість залучених видів економічної діяльності для задоволення потреб туристів, є пріоритетним об'єктом імплементації критеріїв і принципів сталого розвитку, що обумовлюють вимоги гармонійного співіснування усіх суб'єктів туристичного бізнесу з навколишнім середовищем» [18, 61].

Спільною домінантою існуючих теоретичних підходів до питання раціональності використання та охорони туристичних ресурсів є визнання факту зростання антропогенного навантаження туризму на його ресурсну базу, і як результат – зменшення туристичного ресурсного потенціалу, а у деяких випадках повне зникнення окремих туристичних об'єктів.

Тлумачення поняття раціональності на основі врахування усіх її складових і комплексний, цілісний підхід до формування організаційно-економічного механізму раціонального використання та охорони туристичних дозволить досягти стабілізації і покращення їх екологічного стану, повніше та вигідніше використовувати туристичний потенціал, забезпечить туристичні інтереси населення, збереже туристичні ресурси для нинішніх та майбутніх поколінь.

Проаналізувавши існуючі підходи до тлумачення поняття «раціональності» виділимо основні критерії, які вчені виокремлюють як умови виконання принципу раціонального використання та охорони туристичних ресурсів (табл. 1).

Таблиця 1

Критерії, що характеризують раціональність використання та охорони туристичних ресурсів*

Критерії	Визначальні ознаки
<i>використання та охорони</i>	
Сталість	Поняття характеризує просторовий підхід дослідження туристичних ресурсів: економічний, екологічний і соціальний
Збалансованість	Поняття характеризує баланс між використанням, охороною та відтворенням туристичних ресурсів, а також досягнення найкращого варіанта взаємо-відносин
Оптимальність	туриста з навколишнім середовищем

Наукова обґрунтованість	Поняття характеризує господарювання, яке не призводить до різких змін природно-ресурсного потенціалу і підтримує та підвищує продуктивність природних комплексів або окремих об'єктів, їх красу
Комплексність	Поняття характеризує сукупність таких процесів як відтворення та примноження туристичних об'єктів, а також вилучення окремих ділянок природних територій зі сфери використання для туристичних цілей і, що основне, планомірне та цілеспрямоване, науково обґрунтоване їх використання
використання	
Економність	Поняття характеризує економну експлуатацію ресурсів та умов і найбільш ефективний режим їх відтворення з урахуванням перспективних інтересів господарства і збереження здоров'я людей
Невичерпність	
Екологічна безпека	Поняття характеризує вибір таких важелів впливу й окремих інструментів, які забезпечать узгодження соціальних, екологічних, економічних інтересів та вирішення протиріч між ними
Висока ефективність	Поняття характеризує розумне господарювання, яке не призводить до різких змін природно-ресурсного потенціалу і підтримує та підвищує продуктивність природних комплексів або окремих об'єктів, їх красу
Планомірність	Поняття характеризує спрямування суспільних заходів, що призначені для збереження та розширеного відтворення природо-ресурсного потенціалу, поліпшення виробничих умов продуктивності
охорона	
Невиснажливість	Поняття характеризує збереження, охорону та відтворення ресурсного потенціалу туризму з урахуванням не тільки нинішніх, але й майбутніх інтересів розвитку господарства країни та збереження здоров'я населення
Ощадливість	
Природоохоронність	Поняття характеризує максимально можливе збереження природно-ресурсного потенціалу при мінімальному порушенні здатності екосистем до саморегуляції і самовідновлення, а також обов'язкову вимогу природоохоронних заходів щодо використання туристичних ресурсів
Бережне ставлення	
Самовідновлюваність	Поняття характеризує здатність до саморегулювання й самоочищення, рівновагу біологічних систем

* складено авторами

Розглянувши змістовне наповнення поняття раціональності приходимо до висновку, що деякі критерії мають спільні ознаки як використання так і охорони туристичних ресурсів. Розглянемо перший підхід групування критеріїв, що містять спільні ознаки раціонального використання та охорони туристичних ресурсів. Так, спільними критеріями такого підходу є:

1. Критерій сталості характеризує таке використання та охорону туристичних ресурсів, яке забезпечить їх репродуктивність та відтворення, а також в повній мірі задовольнить потреби туристів. Даний критерій передбачає гармонізацію функціонування комплексу факторів середовище-формулюючого, природоохоронного і соціально-економічного характеру, яка забезпечує ефективне використання ресурсного потенціалу.

2. Критерій збалансованості характеризує основний пріоритет розвитку сучасного суспільства у зв'язку з виникненням концепції сталого розвитку та розглядається як триєдиний процес використання, охорони і відтворення двоєдиних компонентів матеріальної основи життєдіяльності людини – природного життєвого довкілля та його сировинної частини – природних ресурсів, в нашому випадку туристичних.

Близьке за змістом до збалансованості є поняття оптимальності що характеризує досягнення найкращого варіанта взаємовідносин туриста з

навколишнім середовищем. Економічним оптимумом якості туристичних ресурсів вважається рівень екологічних порушень, який відповідає мінімуму сумарних екологічних затрат, а він досягається тільки в тому разі, коли обраний вид природоохоронних заходів забезпечує максимум перевищення відвернутих економічних збитків над потрібними для цього природоохоронними затратами.

3. Наукове обґрунтування як складова раціональності при використанні та охороні туристичних ресурсів характеризує розумне господарювання у сфері туризму тобто використання найменшої кількості туристичних ресурсів з найбільшою віддачею, з найбільшою вигодою для досягнення мети виробництва турпродукту. Організація раціонального використання ресурсів потребує передусім розробки науково обґрунтованих норм, які давали б можливість визначити якість навколишнього середовища, меж допустимих викидів шкідливих речовин окремими виробництвами, а також норм державного, цивільного і кримінального права.

4. Комплексне використання туристичних ресурсів – це їх використання із врахуванням взаємозв'язків, взаємодії та взаємозалежності усіх туристичних факторів, навколишнього середовища, вживане у таких двох аспектах:

– як складова комплексного використання всіх туристичних ресурсів і навколишнього природного середовища;

– як врахування екологічної рівноваги і екобалансу при використанні та плануванні використання туристичних ресурсів різних категорій, наприклад, оптимізація зіставлення між антропогенними і природними ландшафтами у різних регіонах.

Разом з тим, оскільки процес використання туристичних ресурсів та їх охорона різняться за цільовим призначенням та процедурою застосування, виділимо наступні критерії раціональності:

Для використання туристичних ресурсів:

1. Економічне використання туристичних ресурсів яке є актуальним з огляду на монопольне панування марксистсько-ленінської політичної економії, наріжним каменем якої була трудова теорія вартості, туристичні ресурси вважалися безвартісними, не мали своєї ціни і використовувалися безоплатно. Це, в свою чергу, зумовило їх марнотратне використання, швидке виснаження і деградацію. Максимальне залучення всіх природних багатств України до виробництва на загальносоюзні потреби, відсталі технології, некомплексне використання мінеральної сировини стали основною причиною глобальної економічної кризи, деградації природи й самої людини. У туристичній сфері важливо враховувати вартісну оцінку туристичних ресурсів для визначення вкладу даної галузі у сукупні доходи держави і відповідно доцільні масштаби вкладу суспільних коштів у розвиток туристичного бізнесу, але як підказує досвід, для збереження туристичних ресурсів для майбутніх поколінь, в першу чергу необхідно враховувати як економічну так і екологічну складову.

Тотожним є поняття невичерпності що характеризує використання туристичних ресурсів як критерій раціональності пов'язаний не зі споживанням невідновлюваних туристичних ресурсів, а насамперед – з використанням відновлюваних туристичних ресурсів і, зокрема, з абсорбційною функцією навколишнього середовища, тобто з його здатністю поглинати антропогенні відходи. В. Кравців вважає, що сьогодні неможливо ігнорувати такі об'єктивні чинники як вичерпність природних ресурсів, насамперед невідтворюваних, вразливість навколишнього середовища, екологічну стійкість та ресурсно-екологічну місткість довкілля, межі його екологічної опірності щодо негативних антропогенних дій. При врахуванні такого критерію варто пам'ятати Закон обмеженості природних ресурсів – усі природні ресурси (і умови) Землі є скінченними.

2. Екологічно безпечне використання ресурсів у сфері туризму яке регламентується тим, що всі екологічні наслідки туристичної діяльності безповоротні, тому необхідним є дотримання такого принципу використання туристичних ресурсів, як пріоритетність екологічної оптимальності на довгострокову перспективу під час визначення

економічної ефективності туристичного використання ресурсної бази. На нашу думку, збереження первозданної природи еквівалентне розвитку туристичної індустрії так як її основу складають екологічні цінності.

3. Високоєфективне використання туристичних ресурсів – це виважене, науково обгрунтоване, планове, із врахуванням довгострокових інтересів суспільства використання туристично-ресурсного потенціалу, при якому отримують максимальну користь при мінімальних витратах. Критерій ефективності використання туристичних ресурсів є вихідною ознакою, за якою можна визначити надійність його функціонування, оцінити якісні та кількісні параметри, порівняти альтернативні рішення розвитку.

4. Планомірність стосовно використання туристичних ресурсів – економічна функція держави по управлінню і регулюванню екологічних та економічних відносин і пропорцій. Така функція передбачає як розробку і виконання планової системи взаємопов'язаних показників, так і дійовий контроль за їх реалізацією. Перспективне і поточне планування раціонального використання туристичних ресурсів і охорони навколишнього середовища в кінцевому підсумку виходить з накреслених темпів зростання сукупного суспільного продукту, національного доходу і підйому життєвого рівня населення.

Для охоронного підходу:

1. Невиснажливості туристичних ресурсів, що характеризує баланс між планомірним використанням та охороною туристичних ресурсів. Виснаження туристичних ресурсів відбувається через застосування стратегії «не чекати милості від природи, брати від природи, не турбуючись про її охорону», що призвело до різкого погіршення навколишнього середовища й до швидкого виснаження туристичних ресурсів.

Близьке за змістом поняття ощадливе використання туристичних ресурсів означає економічне витрачання, що передбачає не зменшення експлуатації, а його раціоналізацію – запобігання втрат під час використання. При раціональному використанні туристичні ресурси можуть служити людині практично безконечно.

2. Природоохоронний критерій єдності охорони природи та її раціонального використання – основний критерій у взаємовідносинах туризму з природою. При цьому саме поняття охорони природи набуває ширшого змісту. В такому аспекті охорона туристичних ресурсів і служить для підтримання динамічної рівноваги між використанням туристичних ресурсів, з одного боку, і відтворювальними можливостями природи – з другого, що особливо важливо за високого антропогенного навантаження на сучасні туристичні комплекси. Бережне використання туристичних ресурсів характеризує Правило міри перетворення природних систем – у процесі експлуатації природних систем не можна переходити деякі межі, які дозволяють цим системам зберігати влас-

тивість самопідтримання (самоорганізації і саморегуляції).

3. Одним з найважливіших є критерій самовідновлення туристичних ресурсів під яким розуміємо комплекс заходів, спрямованих на підтримання параметрів туристичних систем у межах, сприятливих для здійснення їхніх функцій. Поняття відтворення охоплює широкий спектр дій, у якому людина бере на себе або інтенсифікацію чи корегування репродуктивності екосистем, або змінювання для досягнення цих цілей геологічної та / або біологічної систем (наприклад, посадка рослинного покриву, вирощування мальків риб, розселення тварин, розчищення рік, зміна напрямків їх течії, трансформація (корекція) шляхів міграції птахів і тварин, або поліпшення умов їх існування та ін.).

Як бачимо, кожен з вищеописаних критеріїв раціональності є фундаментальним, проте більшість з наведених критеріїв не враховують процес відтворення туристичних ресурсів. На нашу думку, на основі існуючих підходів варто запропонувати новий підхід, який би комплексно поєднував позитивні сторони попередніх та висвітлював невраховані позиції. Вважаємо, що таким підходом може стати підхід з позицій сталого розвитку використання та охорони туристичних ресурсів. Адже саме в теорії сталого розвитку лежать принципи охорони ресурсного потенціалу.

Користуючись найновішими науковими підходами та узагальнюючи вищесказане, спробуємо запропонувати власне визначення раціонального використання і раціональної охорони туристичних ресурсів.

На нашу думку, раціональне використання туристичних ресурсів – це економне, високоефективне, планомірне використання яке забезпечує відтворення ресурсного потенціалу, створюючи екологічно безпечні умови для нинішніх та майбутніх поколінь.

У свою чергу, раціональна охорона туристичних ресурсів – це природоохоронні заходи, які забезпечують самовідновлення та відтворення туристичних ресурсів враховуючи їх виснажливість, зберігають туристичне значення, красу та продуктивність туристичного потенціалу території.

Зазначений підхід дослідження раціонального використання та охорони туристичних ресурсів з позицій сталого розвитку дозволить виявити та дослідити тенденції та закономірності:

– забезпечення збалансованого з екологічними і соціальними вимогами раціонального використання та охорони туристичних ресурсів (економічна складова).

– відновлення первинної якості стану туристичних ресурсів до рівня, що не шкодить здоров'ю людини і природним екосистемам, збереження їх на цьому рівні, досягнення їх максимально можливого поліпшення (екологічна складова).

– поліпшення умов життєдіяльності туристів, підвищення їх матеріального забезпечення і якості життя (соціальна складова).

Варто зазначити, що економічна складова туристичної діяльності проявляється не тільки в комерційній спрямованості, а й в посиленні соціальної та екологічної ролі туризму (реставрація пам'яток історії та культури, природоохоронні заходи, реконструкція матеріально-технічної бази, освітянська та виховна робота засобами туризму тощо), що свідчить про гуманістичну спрямованість туризму.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок в обраному напрямку. Необхідність пошуку раціональних шляхів активізації використання та охорони туристичного потенціалу диктується перспективами економічних результатів та соціальних наслідків розвитку цього сектору національної економіки, який може і має стати реальним засобом її оздоровлення, відновлення культурного та духовного потенціалу народу України, його трудового потенціалу. Так, з метою відображення багатомірності усіх аспектів раціонального використання та охорони туристичних ресурсів і для виявлення тенденцій та закономірностей розвитку галузі туризму необхідна розробка нової концепції. Такий підхід до проблеми раціонального використання та охорони туристичних ресурсів дозволить вирішити небезпеку посилення антропогенного навантаження туризму на біосферу, урбо- та природні ландшафти.

Врахування усієї сукупності виділених критеріїв раціонального використання та охорони туристичних ресурсів, на які повинна бути спрямована політика, без виключення, усіх туристичних підприємств та організацій і установ різних рангів які так чи інакше пов'язані з туризмом у контексті збереження та зміцнення стабільності, цілісності та створенні сприятливих умов відповідно до зазначеної стратегії раціонального використання та охорони туристичних ресурсів для збереження їх прийдешнім поколінням.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борушак М. А. Проблеми формування стратегії розвитку туристичних регіонів. монографія / М. А. Борушак – Львів: ІРД НАН України, 2006. – 288 с.
2. Буркинський Б. В. Природопользование: основы эколого-экономической теории / Буркинський Б. В., Степанов С. К. – Одеса : ИПРЭИ НАН Украины, 1999. – 350 с.
3. Веклич О. О. Економічний механізм природокористування: аналіз дієвості / О. О. Веклич // Вісник НАН України. – 2001. № 8. – С. 35–41.
4. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: теорія, методологія, практика: монографія / З. В. Герасимчук. – Луцьк : Надстир'я, 2008. – 528 с.

5. Герасимчук З. В. Трансформація інституційного механізму природокористування в умовах глобалізації: екологічні імперативи та системи суперечності: монографія / Герасимчук З. В., Вахович І. М., Голян В. А., Олексюк А. О. – Луцьк : Надстир'я, 2006. – 225 с.
6. Герасимчук З. В. Регіональна політика розвитку рекреаційної сфери: механізми формування та реалізації: монографія / З. В. Герасимчук, М. В. Глядіна – Луцьк : Надстир'я, 2006. – 161 с.
7. Грановська Л. М. Еколого-збалансоване природокористування в умовах поліфункціональності територій / Л. М. Грановська – Херсон: В-во ХДУ, 2009. – 414 с.
8. Гринів Л. С. Екологічно збалансована економіка: проблеми теорії: монографія / Л. С. Гринів – Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2001. – 240 с.
9. Данилишин Б. М. Економіка природокористування: підручник / Данилишин Б. М., Хвесик М. А., Голян В. А. – К. : Кондор, 2009. – 465 с.
10. Галушкіна Т. П. Еколого-збалансовані пріоритети розвитку територій: концептуальні засади та організаційний механізм / Т. П. Галушкіна, Л. М. Грановська. – Херсон: В-во ХДУ, 2009. – 372 с.
11. Кузик С. Теоретичні проблеми туризму: суспільно-географічний підхід: монографія / С. Кузик. – Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2010. – 254 с.
12. Лемешев М. Я. Региональное природопользование: на пути к гармонии / Лемешев М. Я., Чепурних Н. В., Юрина Н. П. – М. : Мысль, 1986. – 262 с.
13. Макарова Н. С. Економіка природокористування: навч. посібник / Макарова Н. С., Гармидер Л. Д., Михальчук Л. В. – К. : Центр учбової літератури, 2007 – 322 с.
14. Одум Ю. Экология / Ю. Одум; [Пер. с англ.]. Т. 1-2. – М. : Мир, 1986. – 740 с.
15. Паламарчук В. О. Економіка природокористування: Навч. посібник / В. О. Паламарчук, П. І. Коренюк. – Запоріжжя : Дике Поле, 2003. – 408 с.
16. Розвиток туристичного бізнесу регіону : Монографія / За ред. проф. Школи І. М. – Чернівці : Книги – ХХІ, 2007. – 292 с.
17. Стадницький Г. В. Екологія : Навч. посібник для вузів. – 2-е вид., виправ. / Г. В. Стадницький, А. І. Родіонов. – СПб.: Хімія, 1996. – 240 с.
18. Ткаченко Т. І. Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу : Монографія / Т. І. Ткаченко. – 2-ге вид., випр. та доповн. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. – 463 с.
19. Туниця Ю. Фактори глобалізації і стратегії сталого розвитку / Ю. Туниця, Ю. Семенюк, Т. Туниця // Вісник НАН України. – 2004. – № 7. С. 3–14.
20. Черчик Л. М. Формування ринкових відносин у рекреаційному природокористуванні : Монографія / Л. М. Черчик. – Луцьк : ЛДТУ, 2006. – 352 с.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М. – д. держ.упр.;
Лопушинський І. П. – д. держ.упр.

© Герасимчук З. В., Матвійчук Л. Ю., 2011

Стаття надійшла до редколегії 02.04.2011 р.

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ У КРАЇНАХ ЄС

Стаття присвячена визначенню особливостей організації бухгалтерського обліку у країнах ЄС, вивченню факторів, що впливають на формування облікових систем, дослідженню процесів гармонізації та стандартизації на основі всебічного вивчення та порівняльного аналізу досвіду країн ЄС.

Ключові слова: гармонізація, конвергенція, фінансова звітність, баланс, Європейська система інтегрованих економічних рахунків.

Статья посвящена определению особенностей организации бухгалтерского учета в странах ЕС, изучению факторов, которые влияют на формирование учетных систем, исследованию процессов гармонизации и стандартизации на основе всестороннего изучения и сравнительного анализа опыта стран ЕС.

Ключевые слова: гармонизация, конвергенция, финансовая отчетность, баланс, Европейская система интегрированных экономических счетов.

The article is devoted determination of features of organization of record-keeping in the countries of ES, to the study of factors which influence on forming of the registration systems, to research of processes of harmonization and standardization on the basis of comprehensive study and comparative analysis of experience of countries of ES.

Key words: harmonization, convergence, financial reporting, balance, European set of computer-integrated economic accounts.

Постановка проблеми. Глобалізація економіки та всебічний розвиток міжнародних відносин потребують вивчення особливостей обліку у країнах ЄС. На світовому рівні об'єктивними причинами інтернаціоналізації бухгалтерського обліку стали подальший розвиток продуктивних сил та поділ праці у світі. В умовах реформування бухгалтерського обліку виникає необхідність серйозного вивчення фундаментальних праць, що мають місце в країнах ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відмінності в обліку у країнах ЄС обумовлені правовими, методологічними, методичними, організаційними особливостями, які можна виявити, аналізуючи праці таких авторів, як Р. Н. Антоні, Д. Блейк, Ф. Вуд, К. Друрі, М. Р. Метьюс, Г. Мюллер, Б. Нідлз, К. Ноубс, С. Сурдиговська та ін., а також праці вітчизняних спеціалістів, зайнятих дослідженням міжнародних аспектів обліку та удосконаленням національної системи регулювання обліку, серед яких можна назвати Ф. Ф. Бутиця, Б. І. Валуєва, З. В. Гуцайлюка, В. І. Сфіменка, Г. Г. Кірейцева, В. І. Коршунова, Б. М. Литвина, В. Г. Лінника, Є. В. Мниха, В. М. Пархоменка, О. М. Петрука, М. С. Пушкаря, М. Г. Чумаченка, В. Г. Швеця та ін. В більшості літературних джерел як іноземних, так і вітчизняних, автори використовують поняття «міжнародний бухгалтерський облік», яке як суспільне явище не існує в

жодній країні. Тому постала потреба в критичному аналізі різних національних систем побудови бухгалтерського обліку в країнах ЄС, в центрі якої знаходиться питання «дивергенції – конвергенції»: чи веде сучасна гармонізація до усунення відмінностей і формування єдиного обліку, або ж навпаки, загострюються протиріччя між національними системами бухгалтерського обліку.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення спільних та відмінних рис у підходах до організації бухгалтерського обліку у країнах ЄС; вивчення факторів, що впливають на формування облікових систем, дослідження процесів гармонізації та стандартизації.

Виклад основного матеріалу. Історична відокремленість країн та національні особливості зумовили розвиток різних підходів щодо ведення бухгалтерського обліку зі своїми особливостями, вадами та перевагами. Особливостями облікової системи країн ЄС є те, що фінансовий звіт спрямований на задоволення потреб банків, облікові реєстри регламентуються законодавчо, облікова практика зорієнтована на задоволення потреб уряду, зокрема показників макроекономічного рівня.

На сучасному етапі модернізаційного розвитку країн Європейського Співтовариства відбувається зміна вектора міжнародної стандартизації фінансової звітності з гармонізації на конвергенцію. Іде зближення стандартів різних юрисдикцій шляхом

визначення єдиних оптимальних принципів і методів цих стандартів [2].

Країни ЄС відрізняються наявністю законодавчого регулювання обліку, тісними зв'язками підприємств, які є основними постачальниками капіталу, орієнтацією обліку на державні потреби оподаткування і макроекономічні регулювання, консерватизмом облікової практики. Уряди цих країн вимагають публікувати інформацію про компанії, тому останні змушені публікувати детальну фінансову звітність.

Для країн ЄС є характерними дві бухгалтерії (загальна й аналітична), прибуткова база плану рахунків. Метою облікової системи цих країн є збільшення прибутку.

В країнах ЄС законодавство базується на римському праві. Дана правова система зумовлює закони жорстко детермінованого характеру, фізичні та юридичні особи повинні дотримуватися букви закону. Більшість країн вводить в ранг закону і облікові стандарти; всі заходи в області бухгалтерського обліку деталізуються і досить жорстко регламентуються. Основним завданням обліку в таких країнах вбачають обчислення державних податків і контроль за їх сплатою. До таких держав належать Німеччина, Франція, Аргентина та інші.

Останніми роками особливої важливості набула проблема гармонізації бухгалтерського обліку. Даний процес можна визначити як розширення порівнянності різних методів обліку шляхом зменшення відмінностей між ними.

З початку 70-х рр. ЄС зробив спробу уніфікувати облік в рамках країн-учасниць. Уніфікація бухгалтерського обліку ставить своєю метою полегшити можливість порівняння фінансової звітності, а також спростити процес її складання. Крім того, це має сприяти зближенню методів бухгалтерського обліку європейської та англо-американської систем обліку. У 1978 році Європарламентом і Радою Міністрів Європи була прийнята 4-а Директива, в якій на основі міжнародних стандартів і з урахуванням національної політики країн-учасниць було визначено склад фінансових звітів; основні елементи бухгалтерського балансу і звіту про прибутки та збитки; схеми обов'язкових розшифровок звітних показників; порядок обов'язковості публікування фінансових звітів; питання, що підлягають розкриттю у пояснювальних записках тощо. Багато європейських країн мають істотні відмінності в оцінці ролі і призначення бухгалтерського обліку, однак, будучи членами Співтовариства і маючи спільні економічні інтереси, вони усвідомлюють необхідність і доцільність зближення національних облікових систем. Відповідно до 4-ї Директиви країнами Спільноти були внесені зміни та уточнення в національне бухгалтерське законодавство.

На відмінності в складанні та публікації бухгалтерських звітів величезний вплив надає існуюча в країні фінансова система, а також форми компаній і види власності, в яких вони знаходяться.

Наприклад, у Німеччині, Швейцарії фінансова політика визначається невеликою кількістю дуже великих банків. Останні не тільки задовольняють значну частину фінансових потреб бізнесу, але й нерідко є власниками компаній. Так, у Німеччині більшість акцій ряду акціонерних товариств відкритого типу знаходяться під контролем або суттєвим впливом банків, особливо таких, як Дойче Банк, Дрезднер Банк, Комерц Банк та інших.

У Франції, Італії, Швеції та ряді інших країн, де переважають дрібні сімейні підприємства, бухгалтерський облік має дещо іншу орієнтацію. Основними постачальниками капіталу на їхніх ринках є як банки, так і урядові органи, які не тільки контролюють фінансові можливості бізнесу, але й виступають (при необхідності) в ролі інвестора або кредитора. За вищезазначених умов у країнах фірми повинні слідувати уніфікованим стандартам у галузі обліку, що обумовлено впливом державних органів на процеси підготовки і складання фінансової звітності. У ряді країн (Німеччина, Франція та Італія) законодавство зобов'язує компанії видавати деталізовані підтверджені аудитором фінансові звіти. У Франції та Італії ж урядом засновані спеціальні органи для регулювання та контролю ринків цінних паперів, що може означати суттєві зрушення в розвитку фінансової звітності, пов'язані з англо-американським досвідом [1].

В більшості країн ЄС скорочена і повна форми бухгалтерських документів мають однакову структуру. І в балансовому звіті, і в звіті про прибутки і збитки треба показувати порівняльні по рокам показники. Будь-які зміни в застосовуваних бухгалтерських підходах чи методах аналізу повинні детально пояснюватися в коментарях до звітів, щоб користувач міг порівняти поточні показники з показниками минулого року.

Річна фінансова звітність у державах-членах ЄС складається з балансу, звіту про прибуток і збиток та приміток до фінансових звітів. Разом з тим, вони можуть дозволяти або вимагати включення інших звітів до складу річної фінансової звітності, розкриття іншої інформації.

Законодавством Бельгії, Данії, Фінляндії, Греції, Ірландії, Португалії, Іспанії, Швеції та Великої Британії вимагається складання і подання у складі річної звітності інших звітів, які не включено у сферу Четвертої Директиви ЄС:

- звіт про рух грошових коштів (Данія, Фінляндія, Ірландія, Португалія, Швеція, Велика Британія);
- звіт про загальні визнані прибутки та збитки (Ірландія, Велика Британія);
- узгодження з прибутками та збитками за історичною собівартістю (Ірландія);
- звіт про джерела та використання коштів (Іспанія);
- звіт про розподілення прибутку (Греція);
- соціальний звіт (Бельгія).

Головною вимогою до фінансової звітності країн ЄС є правдиве та справедливе висвітлення

фінансового становища товариств і фінансових результатів їх діяльності.

Законодавство країн світу вимагає застосування єдиних принципів оцінювання статей фінансових звітів: припущення безперервної діяльності; послідовність застосування методів оцінювання; відображення у звітності доходів і витрат звітного періоду незалежно від дати надходження або витрати коштів, пов'язаних з цими доходами та витратами; роздільне оцінювання статей активів і зобов'язань; оцінювання на основі розсудливості; баланс на початок фінансового року повинен кореспондувати з балансом на кінець попереднього року.

Разом з тим, законодавством Бельгії, Ірландії, Люксембурга, Великої Британії, Швеції, Нідерландів та Португалії допускається відступ від наведених принципів за певних обставин.

У всіх державах-членах ЄС основним принципом оцінювання є оцінювання за ціною придбання або виробничою собівартістю. В окремих державах вимагається або дозволяється застосовувати такі методи оцінки, як альтернативи історичної собівартості: – метод відновлювальної вартості (Данія, Ірландія, Люксембург, Нідерланди, Швеція, Велика Британія); методи, що враховують інфляцію (Люксембург, Португалія); переоцінювання активів (усі держави, крім Австрії, Німеччини та Італії).

План рахунків бухгалтерського обліку ЄС визначає бухгалтерський облік як функцію управління та інформаційне джерело прийняття рішень. Він базується на міжнародних і національних стандартах і законах.

Плану рахунків розроблений 25 липня 1978 р. і встановлює єдині норми та вимоги для країн ЄС за кожною статтею балансу та звіту про прибутки і збитки. У ньому враховуються вимоги торговельного кодексу, який, зокрема, визначає перелік обов'язкових звітів, що використовуються господарськими одиницями.

Важливо визначити принципи побудови планів рахунків бухгалтерського обліку в країнах ЄС:

1. Міжнародні вимоги до бухгалтерського обліку:
 - а) точне відображення майнового та фінансового станів;
 - б) правильність оцінки засобів і джерел;
 - в) наявність облікових періодів;
 - г) постійність методів, які використовують;
 - д) повнота охоплення об'єктів.
2. Чітке визначення в плані рахунків чотирьох їх категорій:
 - а) балансові рахунки (активні, пасивні, активно-пасивні).
 - б) рахунки для визначення результатів діяльності підприємства;
 - в) рахунки управлінської бухгалтерії, що використовують для прийняття тактичних і стратегічних рішень, визначення й аналізу собівартості продукції;
 - г) рахунки, за допомогою яких поєднуються дані фінансової та управлінської бухгалтерії.

План рахунків ЄС має загальну характеристику:

Клас 1. «Рахунки капіталів» (9 рахунків): (10 «Капітал», 11 «Результат минулого періоду», 12 «Результат звітного періоду»).

Клас 2. «Рахунки матеріальних і нематеріальних основних засобів і фінансових вкладень» (8 рахунків): (20 «Нематеріальні основні засоби», 21 «Матеріальні основні засоби», 25 «Фінансові вкладення»).

Клас 3. «Рахунки запасів незавершеного виробництва»: (31 «Сировина і матеріали», 32 «Інші матеріали», 35 «Готова продукція», 36 «Товари»).

Клас 4. «Рахунки розрахунків»: (40 «Постачальники», 41 «Покупці», 46 «Дебітори та кредитори»).

Клас 5. «Фінансові рахунки»: (52 «Каса»).

Клас 6. «Рахунки затрат за елементами» (9 рахунків): (60 «Покупки»).

Клас 7. «Рахунки доходів за видами» (9 рахунків).

Клас 8. «Спеціальні рахунки» – призначені для обліку коштів і зобов'язань, що мають позабалансовий характер.

Клас 9. «Рахунки аналітичної експлуатації» – призначені для прийняття управлінських рішень фірми та перспективного її розвитку.

Фінансовий результат, відображений на рахунку 12 «Результат звітного періоду», визначають за даними рахунків 1-7 класів. Вказана рівність фінансового результату визначається за принципом подвійного запису та системи рахунків (балансових і затрати – випуск).

Державам-членам ЄС дозволяється складати скорочений баланс, якщо на дату подання балансу не перевищено межу двох із трьох критеріїв: підсумок балансу 3 650 000 євро; чистий оборот – 7 300 000 євро; середня чисельність працівників, зайнятих протягом фінансового року – 50.

Законодавство держав-членів ЄС визначає різні підходи до можливості складання скороченого балансу підприємствами. Не дозволяється складати скорочений баланс в Австрії, Данії та Швеції.

У всіх державах, крім Греції, дозволяється включати до собівартості основних активів витрати на позики і вимагається списання балансової вартості основних активів, крім Франції.

Існують певні розбіжності у країнах ЄС у підходах до оцінки основних активів. У Данії, Франції, Німеччині, Ірландії, Португалії та Великій Британії вимагається враховувати ліквідну вартість при визначенні щорічної суми амортизації. Аналогічний підхід дозволяється в Австрії, Фінляндії, Італії, Іспанії та Нідерландах, але відсутній у Бельгії, Греції, Швеції та Люксембурзі.

У країнах ЄС зберігаються значні розбіжності щодо капіталізації витрат на нематеріальні активи, термінів амортизації капіталізованих витрат та методів відображення гудвілу у фінансових звітах. Капіталізація організаційних витрат дозволена у Данії, Швеції та Великій Британії. Максимальний термін амортизації капіталізованих організаційних витрат у всіх державах становить 5 років. В Австрії,

Бельгії, Німеччині, Греції, Люксембурзі та Іспанії капіталізовані організаційні витрати відображаються окремою статтею балансу, а у Фінляндії, Франції, Італії, Нідерландах та Португалії такі витрати включаються до складу статті «Нематеріальні активи».

У Бельгії, Фінляндії, Франції, Греції, Італії, Люксембурзі, Нідерландах, Іспанії, Португалії, Швеції дозволяється капіталізація витрат на дослідження та розробки, у Данії, Ірландії та Великій Британії – лише на розробки. А в Австрії та Німеччині – ні один із аспектів не здійснюється.

В Ірландії та Великій Британії максимальний термін амортизації капіталізованих витрат не встановлено. У Португалії він залежить від витрат. В інших державах він становить 5 років, у Фінляндії – 20 років у виняткових випадках.

Списання гудвілу безпосередньо за рахунок власного капіталу дозволяється у Данії, Ірландії, Великій Британії, Нідерландах та Португалії. Крім того, у Бельгії, Данії, Греції, Нідерландах, Німеччині дозволяється списувати гудвіл на витрати звітного періоду. Максимальний період амортизації гудвілу становить: в Іспанії – 10 років; у Фінляндії, Португалії, Швеції, Великій Британії – 20 років; в інших державах – він не визначений.

У країнах ЄС також існують відмінності у підходах щодо капіталізації витрат на інші нематеріальні активи. У більшості держав вимагається капіталізувати витрати на придбання нематеріальних активів. Винятком є заборона стосовно капіталізації витрат на придбання програмного забезпечення фірмової марки та бази даних в Італії.

Капіталізація витрат на нематеріальні активи, створені власними силами, заборонена в Австрії, Данії, Нідерландах і Німеччині, але дозволяється в інших державах.

У країнах ЄС існують розбіжності у підходах до нарахування доходу. У Фінляндії, Греції, Ірландії, Італії, Люксембурзі, Португалії, Іспанії, Швеції та Великій Британії такий підхід відображається у складі статті «Передоплати та нарахований дохід». В Австрії, Бельгії, Данії, Франції, Німеччині, Нідерландах та Великій Британії його наводять у складі дебіторської заборгованості. У всіх державах (крім Ірландії, Нідерландів, Португалії та Великої Британії) вимагається розкрити такий дохід (якщо він суттєвий) у примітках до фінансових звітів.

Визначення та вимоги щодо створення забезпечень в цілому однакові у всіх країнах ЄС. Забезпечення майбутніх витрат дозволяється створювати в Австрії, Фінляндії, Німеччині, Люксембурзі, Португалії; вимагається в усіх інших державах і забороняється у Греції та Італії.

У країнах-членах ЄС існують різні точки зору щодо визначення змісту окремих статей звіту про прибуток і збиток. У Данії, Італії, Люксембурзі, Нідерландах та Португалії вимагається наводити дохід від участі в капіталі окремою статтею у звіт про прибуток і збиток. У інших державах така вимога не застосовується.

Існують також різні підходи до відображення податку на прибуток від надзвичайної діяльності. У Бельгії, Фінляндії, Франції, Німеччині, Греції, Італії, Люксембурзі, Португалії та Швеції дозволяється, а в Австрії вимагається об'єднувати податок на прибуток від звичайної та екстраординарної діяльності в одну статтю. У Данії, Ірландії, Нідерландах, Іспанії та Великій Британії вони подаються окремо.

У багатьох країнах світу для малих підприємств, які мають невеликий господарський оборот, передбачено складання і подання так званих спрощених звітів, суть яких полягає в тому, що вони складаються за формами з меншою деталізацією, з більш узагальненими статтями балансу чи позиціями доходів і витрат звіту про прибутки.

Підприємства, які належать до такої категорії, визначаються законодавчо. В країнах ЄС при цьому беруться до уваги три критерії:

- сума (валюта) балансу;
- дохід від реалізації;
- чисельність персоналу підприємства.

Існують різні вимоги щодо складання річного звіту малими підприємствами, які мають скорочений баланс. В Австрії, Бельгії, Данії, Фінляндії, Німеччині, Італії, Люксембурзі та Нідерландах вони можуть не складати річного звіту. В інших державах вимагається його складання. У Португалії малі товариства не складають звіт, якщо вони не є об'єктом обов'язкового аудиту.

Країни Європейського Союзу також розробили свою Європейську систему інтегрованих економічних рахунків (ЄСІЕР), яка є версією СНР ООН, пристосованою до умов організації економіки європейських країн, тобто вона відповідає стандартам і вимогам СНР ООН, але має й свої особливості. Суть цих особливостей полягає насамперед у тому, що ЄСІЕР забезпечує більш повну і чітку інформацію щодо руху продуктів і послуг та доходів за галузями і секторами економіки; більш докладно визначено типи економічних одиниць та підрозділів економіки; для окремих рахунків (продуктів і послуг, виробництва, утворення доходів) передбачає подвійну класифікацію: по галузях і секторах економіки; здійснює класифікацію економічних операцій які забезпечують отримання більш повної інформації щодо деяких потоків і витрат, міжгалузевих зв'язків та ін.; передбачає використання трьох методів обчислення ВВП, хоча не всі європейські країни їх використовують в економічній практиці.

Характерною ознакою ЄСІЕР є використання двох типів економічних одиниць і двох типів групувань економіки: за галузями і за секторами. Аналогічний підхід застосовується і в СНР ООН, проте в ЄСІЕР це розроблено більш змістовно.

Групування за галузями використовують для вивчення процесів виробництва і балансу між ресурсами і використанням продуктів та послуг. Таке групування підкреслює техніко-економічні аспекти виробничих відносин незалежно від

інституційного статусу окремих економічних одиниць.

Групування за секторами економіки здійснюється з метою вивчення потоків доходів і видатків, фінансових активів і пасивів.

Важливими показниками ЄСІЕР є ВВП і ВНД, які використовуються для характеристики та аналізу результатів економічної діяльності як у середині кожної країни, так і на міжнародному рівні. Показник ВНД є основою для визначення розміру фінансових внесків країн – членів ЄС. Для кожної країни його обчислюють, виходячи із обсягу ВВП і сальдо факторних доходів, отриманих від інших країн і переданих іншим країнам.

Бухгалтерський баланс – це звіт про фінансовий стан підприємства, який відображає його

активи, пасиви та власний капітал на певну дату у грошовому вимірі. Баланс підприємства відображається за такою формулою: $A = Z + BK$. У різних країнах є певні особливості групування статей балансу. В країнах ЄС статті активу групуються та розміщуються згори до низу по мірі зростання ліквідності господарських активів.

Характерною особливістю побудови балансу в різних країнах ЄС є порядок розташування в ньому активів, зобов'язань та капіталу підприємства.

Баланс показує фінансове становище компанії на певну дату, відбиваючи наявні ресурси, заборгованість і власний капітал.

Балансовий звіт може бути представлений у горизонтальному (рис. 1) й вертикальному (рис. 2) форматах [6].

Активи	Зобов'язання і капітал
Довгострокові активи	Короткострокові зобов'язання
Будівлі і обладнання	Торговельні кредитори
Знос	Рахунки до оплати
Поточні активи	Капітал
Запаси	Капітал
Дебітори	Вилучення
Готівка	Чистий прибуток
Баланс	Баланс

Рис. 1. Горизонтальна форма балансу

Баланс, складений по горизонтальному формату, являє собою двосторонню таблицю (ліва частина – актив, права частина – пасив). Такий формат застосовують фірми Франції, Німеччини,

Італії, Іспанії й інших країн ЄС. Хоча методичний підхід до складання балансу у всіх країнах однаковий, саме розташування статей може розрізнятися.

Активи	Зобов'язання і капітал
Довгострокові активи	Короткострокові зобов'язання
Будівлі і обладнання	Торговельні кредитори
Знос	Рахунки до оплати
Поточні активи	Капітал
Запаси	Капітал
Дебітори	Вилучення
Готівка	Чистий прибуток
Баланс	Баланс

Рис. 2. Вертикальна форма балансу

В інших країн баланс складається за вертикальною формою, коли статті пасиву йдуть за статтями активу або навпаки. При складанні бухгалтерського балансу у вертикальному форматі статті пасиву віднімаються зі статей активу. При цьому основне балансове рівняння буде представлено в наступному виді:

Власний капітал = Активи – Зобов'язання.

Висновки. Таким чином, в країнах ЄС існують суттєві розбіжності у підходах до складання річної

звітності, застосування альтернативних методів оцінювання її статей, обліку нематеріальних активів, витрат на дослідження і розробки, методів відображення гудвілу та інші.

Сучасні міжнародні стандарти фінансової звітності є динамічною системою, яка спрямована на уніфікацію принципів і методів визнання, оцінювання і розкриття інформації у фінансовій звітності на основі зближення зі стандартами світового бухгалтерського обліку, що вимагає постійного наукового осмислення та дослідження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Блейк Амаг. Європейський бухгалтерський облік / Пер. с англ. – СПб. : Юніт, 1997. – 352 с.
2. Валебнікова Н. В. Вивчення бухгалтерського обліку за міжнародними стандартами // Бухгалтерський облік. – 2008. – № 6.
3. Голов С. С. Міжнародні стандарти фінансової звітності: вдосконалення та застосування / Голов С. С. // Бухгалтерський облік і аудит. – 2009. – № 11. – С. 7–13.
4. Горецька Л. Л. Вплив господарської світової глобалізації на розвиток бухгалтерського обліку // Вісник Житомирського інженерно-технологічного інституту. Економічні науки. – 2009. – № 21. – С. 76–84.
5. Горецька Л. Л. Класифікація національних систем бухгалтерського обліку та фактори впливу на їх побудову // Вісник Житомирського інженерно-технологічного інституту. Економічні науки. – 2010. – № 14. – С. 95–110.
6. Кочерга С. В., Пилипенко К. А. Бухгалтерський облік у зарубіжних країнах. – К. – 2005. – 216 с.
7. Міжнародні стандарти фінансової звітності 2004 / Фонд Комітету з Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку. – 2007. Ч. 1. – 1272 с., Ч. 2. – 1223 с.
8. Мюллер Г., Гернон Х., Мінк С. Облік: міжнародна перспектива : Пер. з англ. – М. : Фінанси і статистика, 1993.
9. Соловйова О. О. Закордонні стандарти обліку й звітності. – М. : Атлантика-През, 2008. – 224 с.
10. Стуков С. А., Стуков Л. Международная стандартизация и гармонизация учета и отчетности. – М. : Бух. учет, 2008. – 136 с.
11. Яругова А. Управленческий учет: опыт экономически развитых стран / Пер. с польск. / Предисл. Я. В. Соколова. – М. : Финансы и статистика, 2007. – 220 с.

Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н., доцент;
Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.

© Тополенко Н. М., Нетовчена О. І., 2011

Стаття надійшла до редколегії 04.05.2011 р.

ДО ПРОБЛЕМИ СТИМУЛЮВАННЯ МЕЦЕНАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З БОКУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена розвитку меценатської діяльності в Україні, особливостям стимулювання діяльності меценатів з боку держави.

Ключові слова: меценатство, органи державної влади, держава, законодавство.

Статья посвящена развитию меценатской деятельности в Украине, особенностям стимулирования деятельности меценатов со стороны государства.

Ключевые слова: меценатство, органы государственной власти, государство, законодательство.

The article is devoted to development of patronage in Ukraine, to the features of stimulation of activity of patrons from the side of the state.

Key words: patronage, public authorities, state, legislation.

Сучасна державна політика підтримки меценатської діяльності не є системною і формується розрізненими зусиллями окремих органів. Не існує встановлених законодавчими актами узгоджених переліків цілей та видів меценатської діяльності і критеріїв її визнання. Важливим елементом у розвитку меценатської діяльності є її нормативно-правове регулювання, яке передбачає встановлення відповідних видів мотивації та стимулів, що повинні бути закладені в Законі «Про меценатство». Крім того, в даному законодавчому акті необхідно визначити форми державної підтримки благодійників та меценатів: держава через відповідні органи влади повинна сприяти забезпеченню захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері меценатства.

Метою статті є виявлення особливостей стимулювання меценатської діяльності з боку органів державної влади в Україні.

Об'єктом роботи є меценатська діяльність.

Предметом дослідження виступає процес стимулювання меценатської діяльності з боку органів державної влади в Україні.

Значний внесок до розробки провідних проблем меценатства, удосконалення державної політики у сфері меценатської діяльності здійснили як вітчизняні, так і російські науковці. В цьому дискусії зацікавленість викликають праці С. Слободського, С. Кубицького, В. Карлової, В. Ковалинського та багато інших.

Державна політика України щодо меценатської діяльності повинна базуватися на таких принципах як гарантування добровільності діяльності меценатів і створенні сприятливої правової бази для

розвитку меценатства; співпраця органів державної влади і органів місцевого самоврядування з меценатами; визначення пріоритетних напрямів і розробці спеціальних програм розвитку меценатства в Україні; моральна та економічна підтримка державою меценатської діяльності.

Держава зацікавлена в тому, щоб постійно стимулювати інтерес підприємців до соціальної роботи і благодійної діяльності в формі різноманітних публічних конкурсів, фестивалів і інших заходів, які сприяють створенню позитивного іміджу фірми і її керівництва. В цьому плані цікавий досвід створення тематичних музеїв і виставок, які присвячені участі бізнесменів в соціальних проектах.

На підставі дослідження проведеного Інститутом економіки міста, експерти виділяють наступні моделі державної політики стимулювання благодійної діяльності, і відповідно, меценатської:

- добровільно-примусова благодійність. Вибір напрямків благодійних програм здійснюється «зверху» органами державної влади, а так зване «соціальне навантаження» для представників бізнесу є умовою долання адміністративних бар'єрів;

- партійна благодійність – фінансування благодійних програм, акцій в рамках виборчих кампаній політичних партій. Характерна «сезонна» активізація благодійної діяльності під час виборів, що супроводжується замовним інформаційним висвітленням у засобах масової інформації;

Автор вважає, що основним недоліком застосування даних моделей є відсутність громадської ініціативи та суперечність етичним нормам правової держави.

І остання модель, це – соціальне партнерство на основі взаємовигідного співробітництва. Саме в об'єднанні ресурсів та професійної експертизи кожного сектора вбачається найоптимальніша модель розв'язання соціальних завдань [1].

Згідно даним дослідження «Стан розвитку організаційного потенціалу громадянського суспільства в регіонах України», проведеного Центром філантропії в 2008 році, в українському суспільстві існують елементи всіх перерахованих практик державного впливу на благодійну діяльність [2]. Водночас, респондентами високо оцінюються досвід співпраці з органами державної влади при організації проведення благодійної діяльності. Саме ця практика стимулювання благодійності є найефективнішою (відповідно і міжнародному досвіду). Тож, стратегія державної політики стимулювання благодійної діяльності в Україні повинна ґрунтуватись на моделі соціального партнерства.

Концепція соціального партнерства стимулювання благодійної діяльності орієнтована на створення у суспільстві загального сприятливого поля ведення благодійної діяльності. А саме, усунення надмірної бюрократизації регулювання та підзвітності суб'єктів благодійної діяльності, подолання у суспільстві негативних стереотипів та недовіри до суб'єктів благодійної діяльності. Вагоме значення мають заходи, спрямовані на підняття професійного рівня та культури ведення благодійної діяльності в Україні, а саме, забезпечення кадровим потенціалом та проведення фахових досліджень.

Механізми реалізації цієї концепції включають розгорнутий комплекс заходів державної політики, серед яких: створення сприятливого нормативно-правового поля та податкового режиму для здійснення благодійної діяльності, що сприятиме зростанню соціальних інвестицій від вітчизняних та зарубіжних донорів, – це, в свою чергу, дасть можливість залучити значні позабюджетні фінансові ресурси для вирішення актуальних проблем соціокультурного розвитку українського суспільства; забезпечення відкритості і прозорості діяльності донорських структур для громадськості, висвітлення об'єктивної оцінки їх ролі в соціокультурному житті суспільства; створення інформаційних центрів, структур надання вичерпної інформації про наявні можливості отримання благодійної допомоги; розглянути можливість створення при Міністерстві культури і туризму України, а також обласних, міських районних управліннях культури спеціальних структурних підрозділів (кадрових посад) відповідальних за налагодження зв'язків між організаціями культури (або митцями) та меценатами чи благодійними організаціями.

Важливі є також широке висвітлення у ЗМІ інформації щодо морального заохочення населення до меценатської діяльності. Тому вбачається необхідним впроваджувати заходи зі створення ефективної соціальної реклами. Зокрема, удосконалити систему правового регулювання соціальної реклами, включаючи механізми оподаткування,

розробити методи заохочення розповсюджувачів такої реклами.

Російський науковець С. Слобідський визначає такі завдання стимулювання меценатської діяльності підприємств:

- формування в суспільній свідомості позитивного іміджу підприємця-мецената, що бере участь у відродженні культури через демонстрацію соціально значущих цілей і мотивів меценатської діяльності;

- допомога підприємцям в адаптації в культурно-ціннісному середовищі через включення в меценатську діяльність і підтримку культурних програм;

- популяризація в підприємницькому середовищі образу цивілізованого соціально-відповідального, патріотично орієнтованого підприємця;

- підвищення ефективності меценатської діяльності шляхом поширення через засоби масової інформації і організацію культурно-масових заходів найкращих зразків творчої співпраці представників бізнесу і культури, проведення меценатських акцій, проектів і ініціатив в сфері взаємодії культури і підприємництва;

- стимулювання наукових досліджень щодо психологічних, культурологічних проблем організації взаємодії бізнесу і культури, вивчення зарубіжного досвіду в цьому аспекті;

- організація відкритого глибинного обговорення фахівцями культурологічних і морально-етичних проблем, які пов'язані з меценатською діяльністю, вироблення етичних принципів ефективної взаємодії представників ділових структур і культури;

- реабілітація в суспільній свідомості поняття спонсорства як соціально-відповідальної діяльності, що вимагає від підприємця великих матеріальних і моральних витрат, високого культурного рівня;

- формування в свідомості підприємця системи морально-психологічних мотивів і стимулів, які сприяють включитися в меценатську діяльність [6, с. 32–33].

Важливо зазначити, що органи державної влади і органи місцевого самоврядування для підтримки меценатства повинні сприяти у наданні їм пільги з оплати податків і зборів, нагороджувати меценатів державними нагородами України, відзнаками органів місцевого самоврядування, встановити порядок увічнення імені мецената у зв'язку з меценатською діяльністю.

Автор вважає, що органи державної влади та місцевого самоврядування для посилення стимулювання меценатської діяльності повинні здійснювати ряд заходів, а саме:

- встановлювати почесні звання, нагороди та відзнаки за діяльність у сфері меценатства;

- представляти до звання «почесний меценат» або «почесний житель міста»;

- нагороджувати державними нагородами України, нагородами та відзнаками органів місцевого самоврядування;

– відзначати осіб, що здійснюють меценатську діяльність в інших формах відповідно до законодавства.

Слід відмітити, що право на податкові та інші пільги меценати, меценатські організації отримують із моменту здійснення меценатської діяльності.

Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України необхідно запропонувати внести довідки про діяльність меценатів в підручники для вищих навчальних закладів, шкіл, ліцеїв, гімназій.

Автор вважає також необхідним та важливим у процесі посилення стимулювання меценатства з боку держави втілення таких практичних заходів:

– підвищувати культурний рівень не тільки меценатів, а й тих, хто отримує підтримку, за допомогою організації спільних зустрічей, круглих столів, де обидві сторони зможуть висловлювати свої пропозиції та побажання;

– за допомогою засобів масової інформації формувати соціально і культурно привабливий образ (постать) мецената як діяча, патріота, подвижника соціального благодійництва, освіти, науки, мистецтва, культури;

– за допомогою механізмів державного управління налагодити взаємозв'язки всіх суб'єктів та об'єктів соціально-культурної сфери, особливо співпрацю меценатів із профільними установами та організаціями;

– органам державної влади і місцевого самоврядування розробити перспективні плани увіковічнення пам'яті відомих меценатів минулого;

– створити необхідну, відповідно до умов України, правову базу розвитку меценатства і спонсорства, забезпечивши їм режим найбільшого сприяння;

– відновити систему філантропічних добродійних інституцій і товариств;

– ввести пільгове оподаткування для меценатів;

– створити ефективну систему морального, культурного заохочення діяльності меценатів і спонсорів;

– досягти оптимального рівня координації, взаємопогодженості та співпраці меценатів з засобами масової інформації;

– започаткувати низку видань, присвячених проблемам розвитку меценатства;

– за допомогою громадських організацій налагодити взаємозв'язки всіх суб'єктів культурного життя, особливо співпрацю меценатів з творчими спілками;

– підвищувати рівень знань громадян про історію меценатства та окремих постатей меценатів.

Отже, у реалізації даних рекомендацій безпосередню участь повинні брати не тільки недержавні структури, а й органи державної влади, які повинні створити необхідну правову базу та підвищити зацікавленість громадськості до меценатської діяльності за допомогою засобів інформації.

Особливістю ситуації є те, що на відміну від країн європейського простору, Україна майже зовсім не зацікавлена у розвитку та стимулюванні альтернативних форм фінансування (відповідно, меценатства та благодійництва) соціально-культурної сфери.

Таким чином, можна сказати, що розвиток державного регулювання меценатства проходить в Україні в досить складний соціально-економічний і політичний період, а також в умовах подолання недовіри з боку населення до даного явища. Однак, держава, зі свого боку, повинна створити сприятливі правові умови розвитку меценатства, забезпечити моральні стимули для меценатів, що в свою чергу буде сприяти поширенню меценатської діяльності в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бакальчук В. Механізми державного стимулювання благодійної діяльності у сфері культури [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/june2009/5.htm>.
2. Звіт дослідження організаційної самодостатності (практики фандрайзингу) організацій громадянського суспільства «Стан розвитку організаційного потенціалу громадянського суспільства в регіонах України» (Центр філантропії, Київ, 2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.philanthropy.org.ua/filestorage/File/Report-res-ukr.doc>.
3. Карлова В. В. Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. – К.: Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України, 2003. – 20 с.
4. Ковалинський В. За меценатство – титул дворянина // Галицькі контракти. – 2000. – 25-31 грудня.
5. Кубицкий С. И. Благотворительность: теория, история, современность: Монография. – Челябинск: Фотохудожник, 2005. – 160 с.
6. Слободской С. А. Роль меценатства и спонсорства на современном этапе развития российской государственности: Автореферат к.э.н. – М.: ГУП СПб, 1998. – 35 с.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКИ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ

Розглянуто основні проблеми системи управління побутовими відходами. Виявлено передумови для реформування державної політики у сфері управління відходами. Визначено основні напрями удосконалення державної політики управління відходами в Україні.

Ключові слова: державний механізм, природне середовище, управління відходами, рекономіка природокористування, охорона навколишнього середовища, суспільство.

Рассмотрены основные проблемы системы управления бытовыми отходами. Выявлены предпосылки для реформирования государственной политики в сфере управления отходами. Определены основные направления совершенствования государственной политики управления отходами в Украине.

Ключевые слова: государственный механизм, природная среда, управление отходами, рекономика природопользование, охрана окружающей среды, общество.

The main problems of waste management. There are prerequisites for the reform of public policy in waste management. The main directions of state policy for waste management in Ukraine.

Key words: state mechanism, environment, waste management, rekonomika nature, environment, society.

Проблема розміщення та утилізації відходів виробництва і споживання в останні роки виходить на перший план у більшості країн світу. Останнім часом, у зв'язку з відсутністю місць для поховання відходів, у розвинених країнах Заходу заговорили про «кризу відходів» або «кризу звалищ». У японських гаванях насипані «сміттєві острови» з гір побутових відходів, вироблених в метрополіях; в США міста на Північно-Східному узбережжі відправляють своє сміття в інші країни в океанських баржах. Проблема відходів не нова. Вона існує вже кілька тисячоліть. Так, приблизно за 500 років до н. е. в Афінах був виданий перший закон, що забороняє викидати сміття на вулиці і передбачає організацію спеціальних смітників, розташованих не ближче ніж за милю від міста. Необхідність вирішення проблеми відходів викликала поява самостійного напрямку природоохоронної політики, спрямованої на розвиток методів організації збору відходів, їх переробки, спалювання, захоронення, а також стимулювання заходів з залучення відходів у господарський обіг та запобігання утворення відходів в джерелах їх утворення. Для позначення цього напрямку в світі виник і отримав широке поширення термін управління відходами, що позначає регламентацію і

регулювання всіх процесів, пов'язаних з утворенням, зберіганням, транспортуванням, переробкою, утилізацією та кінцевим розміщенням відходів. В Україні проблема розміщення та утилізації відходів стоїть так само гостро, як і в усьому світі. Відходи перетворюються на проблему, що представляє реальну загрозу екологічній безпеці України. Вони вкрай негативно впливають на навколишнє природне середовище і шкідливо позначаються на земельних ресурсах, на стані надр, вод, лісів та іншої рослинності, на місці існування тварин, повітряному середовищі. І, звичайно ж, шкодять здоров'ю людини, погрожуючи її життю. Однак ефективна система управління відходами в країні відсутня, сучасні інструменти управління не застосовуються, що призводить до того, що проблеми, пов'язані з відходами, не вирішуються.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретичні питання, що лежать в основі сучасної політики в галузі охорони навколишнього середовища, розроблені такими класиками економічної теорії як Д. Кейнс, В. Ойкен, р. Коуз, А. Пігу та ін. Питанням вивчення економічних механізмів оптимізації природокористування присвячені роботи І. Бистрякова, Л. Мельника, Т.С. К. Гофмана, М. Хвесика, а також зарубіжних дослідників:

Дж. Діксона, С. Паджіоли, Д. Пірса та ін. Прикладним питань управління відходами в Україні присвячені роботи В. Громової, М. Азоян, Р. Байцара, Х. Демко і ряду інших авторів.

Постановка завдання:

- розглянути основні проблеми системи управління побутовими відходами;
- виявити передумови для реформування державної політики у сфері управління відходами;
- визначити основні напрями удосконалення державної політики управління відходами в Україні.

Результати. Необхідність обліку забруднення навколишнього середовища, в тому числі відходами, призвела до появи такого нового напрямку економічної науки як економіка природокористування. Швидкому розвитку даного напрямку сприяло те, що приблизно з 70-х років минулого сторіччя стали досить активно розвиватися методи державного регулювання економічних відносин у галузі природокористування як в країнах з ринково регульованою економікою, так і в державах з централізованою плановою економікою. Найбільший вплив на вироблення сучасних інструментів макроекономічного регулювання, спрямованого на охорону природи, справила теорія А. Пігу, який вперше в 1920-ті роки звернув увагу на те, що від забруднення навколишнього середовища страждає суспільство, яке бере на себе витрати на відновлення порушеної навколишнього середовища, свого здоров'я, спадної продуктивності праці.

А. Пігу запропонував, щоб суспільство примусило фірму забруднювача інтерналізувати ці зовнішні витрати шляхом сплати податку на забруднення. Таким чином, зовнішні витрати стали розглядатися як невраховані ефекти зменшення корисності продукції і послуг, які повинні бути скоректовані шляхом оподаткування діяльності, що викликає негативні зовнішні наслідки. Теоретичне обґрунтування інтерналізації екстерналій призвело до появи практично всіх сучасних інструментів політики в галузі охорони навколишнього середовища, включаючи і сферу управління відходами [4, с. 99].

Стосовно до відходів виробництва та споживання екологічну політику можна охарактеризувати як комплекс заходів та інструментів, спрямованих на зменшення негативних наслідків, викликаних утворенням і розміщенням відходів виробництва та споживання. Сучасними інструментами політики у сфері управління відходами є всі види екологічних податків, платежів, штрафів, що переводять зовнішні для фірм ефекти впливу на середу під внутрішні витрати.

Гострота проблеми управління відходами пов'язана з глобальними масштабами їх утворення, недостатністю виробничих потужностей для їх утилізації та розміщення, а також браком земельних ресурсів для будівництва полігонів. У вартісному вираженні обсяг регіональних відходів тільки в країнах ОЕСР (за вирахуванням нових

країн – членів ЄС) оцінюється приблизно в 120 млрд дол. Найбільше значення мають ринки США (близько 46,5 млрд дол.), Європи (ЄС –15 + Норвегія + Швейцарія: близько 36 млрд дол.) і Японії (близько 30,5 млрд дол.). В абсолютних показниках основні виробники відходів – це Європа і США: кожен з цих регіонів «зібрав» в 2004 році більше 200 млн. тонн відходів.

Управління відходами жорстко зарегульоване як на рівні Європейського Союзу (ЄС) в цілому, так і на рівні кожної країни членів ЄС. Концепції управління відходами в ЄС реалізуються переважно на основі директив ЄС, правил, інструкцій і рішень, які створюють обов'язкові юридичні рамки для всіх держав-членів ЄС. Основними стратегічними цілями у сфері управління відходами в ЄС є: зниження обсягів утворення відходів за рахунок запобігання їх утворення в технологічному процесі виробництва продукції; використання відходів у виробничих процесах; виділення із загального потоку відходів окремих фракцій для подальшого їх використання в якості вторинних матеріальних та енергетичних ресурсів; зведення до мінімуму відходів, що розміщуються на полігонах; уніфікація методів поводження з відходами на основі використання НДТ.

Базові принципи в сфері управління відходами в ЄС можна класифікувати наступним чином:

1. Принцип використання ієрархічного порядку поводження із відходами. При цьому в якості пріоритетного варіанту визначено «скорочення кількості утворення відходів в джерелі їх утворення для зниження негативного впливу на навколишнє середовище», а в якості найменш сприятливого варіанту – «розміщення відходів на спеціально обладнаних полігонах».

2. Принцип самодостатності підприємств для утилізації та розміщення відходів в кожній країні, що полягає в тому, що утворюються відходи повинні утилізуватися та розміщуватися у тій країні, де вони утворилися, а не експортуватися в інші країни.

3. Принцип впровадження НДТ на підприємствах для утилізації та розміщення відходів.

4. Принцип максимального наближення підприємств (обладнання) для утилізації та розміщення відходів до джерел утворення відходів.

5. Принцип проведення превентивних заходів для попередження ризиків для навколишнього середовища.

6. Принцип відповідальності виробника, який полягає в тому, що виробники продукції повинні брати участь у всьому ланцюжку життєвого циклу виробленої ними продукції, в тому числі і на останній стадії, тобто на стадії перетворення продукції у відхід, і вживати заходи по збору та утилізації своєї продукції, яка перетворилася у відходи.

7. Принцип «забруднювач платить», що полягає в тому, що господарюючі суб'єкти (включаючи виробників продукції), відповідальні за утворення

відходів, зобов'язані покривати витрати на утилізацію і розміщення відходів [1, с. 158].

З метою формування єдиної політики у сфері управління відходами країни-члени ЄС також використовують єдину термінологію в сфері управління відходами, стимулюють виробництво «екологічно чистих» продуктів з використанням схем екологічного маркування, використовують різні методи економічного стимулювання, у тому числі такі економічні інструменти, як податки або платежі при утворенні, транспортуванні і розміщенні відходів; продаж сертифікатів на переробку відходів як вторинних ресурсів; заставні механізми для ємностей для напоїв; митні збори на ввезення товарів в ту країну, де скрутна переробка цих товарів у кінці їх життєвого циклу, тобто на стадії перетворення на відхід і ін.

До справжнього моменту на території України у відвалах і сховищах накопичено близько 80 млрд тонн відходів. Однак при цьому відповідають сучасним вимогам полігони для промислових і твердих побутових відходів (ТПВ) практично відсутні. Також відсутні полігони для утилізації токсичних відходів. Більше 90 % промислових відходів виникає в процесі видобутку і збагачення корисних копалин. Зростання обсягів щорічного утворення та накопичення відходів випереджає сучасні технологічні та економічні можливості їх знешкодження та утилізації [3, с. 62]. З новоутворених відходів в Україні утилізації піддається менше 30 %. У сфері поводження з відходами стійко домінує їх видалення з накопиченням на полігонах, експлуатаційні потужності багатьох з яких вже вичерпані, що вимагає їх заміни або розширення. Нижче наведені обсяги утворення найбільш поширених і великогазових відходів і відсотки їх використання як вторинної сировини.

В даний час інституціональні основи політики управління відходами відсутні: структура органів, що займаються питаннями управління відходами, включаючи державне і регіональне планування, ось вже 10 років перебуває в процесі постійного реформування, що значно ускладнює вирішення питань, пов'язаних з плануванням на всіх рівнях влади. В останні 15 років роль держави в організації збору та переробки відходів різко знизилася.

У сформованих ринкових умовах, за відсутності державного замовника, відходи не є об'єктом конкурентних відносин. Спостерігається неефективне використання та розпорошення коштів, пропонує приватних бізнесом в інвестування об'єктів поводження з відходами. Це стає серйозною перешкодою для забезпечення позитивних структурних змін в економіці та соціальній сфері, а також для вирішення проблем макроекономічної збалансованості.

Також не функціонує система управління відходами на основі скоординованих програм у сфері поводження з відходами. В даний час в Україні, на відміну від всіх розвинених країн, на державному

рівні не використовуються методи програмно-цільового планування.

Відсутність державної підтримки створення в Україні галузі з поводження з відходами призводить до значних навантажень на навколишнє середовище, створюючи реальну небезпеку для екосистем і здоров'я населення. В Україні тільки 3 % ТПВ спалюються і переробляються промисловими методами. Це пояснюється відсутністю достатньої кількості підприємств, що займаються розподілом і переробкою відходів і, відповідно, відсутністю високорентабельної продуктивної промислової системи виробничих підприємств для комплексної переробки відходів і їх використання в якості вторинних матеріальних та енергетичних ресурсів, а також сучасних підприємств (полігонів) для розміщення відходів, що дозволяють отримати додаткові енергоресурси (біогаз). За кілька останніх десятиліть переробка відходів перетворилася на найважливішу ланку економіки, але водночас – і в загрозово широкий потік неконтрольованого знищення ресурсів і забруднення навколишнього середовища в кінці життєвого циклу продукції.

Існуюча законодавча база не дозволяє стимулювати фізичних та юридичних осіб, зайнятих у сфері поводження з відходами до застосування нових технологій, створення підприємств, зниження навантаження на навколишнє середовище [2].

Не враховується промисловий потенціал вторинних ресурсів. Аналіз результатів наукових досліджень у сфері управління відходами свідчать про те, що в умовах виснаження природних ресурсів практично не враховується промисловий потенціал накопичених і відходів, що утворюються, є техногенним ресурсом. Відзначається значне зниження споживання вторинної сировини і вторинних енергоносіїв, що пояснюється, в першу чергу тим, що чинне законодавство не передбачає економічних стимулів щодо скорочення видобутку і переробки первинної сировини та енергоносіїв за рахунок використання вторинних ресурсів, а також низьким технологічним рівнем розвитку індустрії вторинної переробки відходів.

Сертифікація та стандартизація відходів та вторинних ресурсів на державному рівні не проводяться. Також не проводиться облік утворення та розміщення твердих побутових відходів на державному рівні.

Важливим є необхідність визначення органів влади, конкретно відповідати за питання поводження з відходами, а не тільки за контрольно-наглядову діяльність у цій галузі. Відповідальність і повноваження державних, регіональних і місцевих органів влади законодавчо розділені незадовільно: невідомо, хто конкретно відповідає за комплексний облік всіх видів відходів, ТПВ та вторинної сировини, а не лише відходів виробництва; також невідомо, хто формує тарифну політику у сфері поводження з відходами. Процедура підготовки договорів про розмежування повноважень і відповідальності настільки складна,

тривала і трудові містка, що більшість регіонів так і не підписали ці угоди з державними органом виконавчої влади.

Таким чином, питання управління відходами по суті випали зі сфери централізованого державного управління.

На нашу думку, реальні передумови для реформування державної політики у сфері управління відходами існують. До них відносяться:

1) успішно апробований у 1980-х роках вітчизняний досвід управління відходами;

2) сучасний закордонний, в першу чергу, європейський досвід управління відходами, що ґрунтуються на принципі «забруднювач платить» і на розподілі відповідальності за збір і переробку відходів на всіх членів суспільства;

До основних напрямів удосконалення державної політики управління відходами в Україні, що дозволяє використовувати зазначені передумови і досягти поставленої вище мети, повинні бути віднесені наступні заходи:

- вдосконалення організаційних засад політики управління відходами та створення єдиного державного органу з управління відходами, що дозволяє координувати діяльність різних міністерств і відомств і проводити єдину державну політику в даній сфері;

- перехід до програмних методів управління відходами шляхом розробки і реалізації скоординованих програм з управління відходами;

- залучення відходів у господарський обіг на основі поширення сучасних технологій їх збирання, переробки та отримання кінцевої продукції та вирішенні інших питань, пов'язаних з поводженням з відходами;

- створення системи стандартизації та сертифікації відходів і вторинних ресурсів, гармонізованої з європейськими нормами у сфері поводження з відходами;

- створення системи обліку всіх видів відходів та вторинної сировини, а не лише відходів виробництва;

- удосконалення тарифної політики у сфері управління відходами, що полягає у введенні нині

відсутніх тарифів на утилізацію відходів на додаток до тарифів на їх розміщення;

- розвиток сучасних технологій, що знижують утворення відходів, у тому числі за рахунок впровадження найкращих доступних технологій;

- вдосконалення державного статистичного спостереження за збором та використанням відходів виробництва і споживання і введення статистичного спостереження за використанням вторинних ресурсів, атакож упаковкою та пакувальними відходами;

- проведення інвентаризації місць розміщення відходів, що утворюються в результаті розвідки, видобутку, збагачення та переробки корисних копалин, та розробка заходів з утилізації цих відходів, включаючи рекультивацію порушених земель;

- проведення інвентаризації місць поховань відходів з метою виявлення додаткових вторинних сировинних ресурсів та оцінки впливу цих місць на навколишнє середовище та здоров'я людини.

Висновки. Основною метою державної політики управління відходами в Україні є зниження негативного впливу відходів на стан навколишнього середовища і здоров'я людей та запобігання інших негативних наслідків. Для досягнення поставленої мети необхідно змінити державну політику у сфері управління відходами, і вирішити наступні пріоритетні завдання: мінімізувати утворення відходів на всіх стадіях життєвого циклу продукції; підвищити рівень залучення відходів у господарський обіг; зобов'язати виробників продукції включати в її ціну витрати на збирання та утилізації їх продукції, включаючи упаковку, в кінці її життєвого циклу і спрямовувати отримані кошти на зазначені цілі, за допомогою їх перерахування спеціалізованими організаціями; поширити норми по поверненню коштів на збір і утилізацію упаковки на імпортерів продукції; забезпечити невідворотність настання відповідальності за порушення екологічних, санітарних, протипожежних та інших вимог при поводженні з відходами, встановлених законодавством України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Демко Х. І. Міжнародне і національне законодавство у сфері управління твердими відходами / Демко Х. І., Байцар Р. І. // Полігони твердих побутових відходів: проектування та експлуатація, вимоги Європейського Союзу, Кіотський протокол: наук.-техн. конф. – 2008. – С. 157–162.
2. Закон України «Про відходи» № 187 / 98-ВР від 05.03.1998.
3. Веклич О. Сучасний стан та ефективність екологічного механізму екологічного регулювання / О. Веклич // Економіка України. – 2003. – № 10. – С. 62.
4. Хвесик М. А. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України: [монографія]. / М. А. Хвесик. – Донецьк: «Юго-Восток, ЛТД», 2008. – 496 с.

Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н., доцент;
Даций О. І. – д.е.н.

© Шкуратова І. І., 2011

Стаття надійшла до редколегії 03.02.2011 р.

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В ПРОЕКЦІЇ ДО ПРОГОЛОШЕНОГО КУРСУ РЕФОРМ

У статті досліджено основні засади формування стратегії державного регулювання економічного розвитку, визначено основні елементи стратегічного документу та надано його загальну характеристику з огляду на проголошений в країні курс на системні реформи в усіх сферах суспільного життя.

Ключові слова: державне регулювання, економічний розвиток, ціль, стратегічне планування, стратегія розвитку, прогнозування, бюджетне програмування.

В статье исследованы основные принципы формирования стратегии государственного регулирования экономического развития, определены основные элементы стратегического документа и дана его общая характеристика, учитывая провозглашенный в стране курс на системные реформы во всех сферах общественной жизни.

Ключевые слова: государственное управление, экономическое развитие, цель, стратегическое планирование, стратегия развития, прогнозирование, бюджетное программирование.

In article main principles of state regulation strategy formation of economic development are investigated, basic elements of the strategic document are defined and its general characteristic is given, considering the proclaimed course to system reforms in all spheres of public life in the country.

Key words: state regulation, economic development, the purpose, strategic planning, development strategy, forecasting, budgetary programming.

«Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» – саме таку назву має програма економічних реформ на 2010-2014 роки, розроблена, за дорученням Президента України В. Януковича, Комітетом з економічних реформ при Президентові України [1]. З цієї назви відразу стає зрозумілим яких стратегічних цілей прагне досягти керівництво держави за результатами впровадження комплексних реформ, що включають в себе не лише економічний, але й правовий, політичний, соціальний, адміністративно-управлінський аспекти.

Згаданий документ має скоріше політико-програмний статус: його правильніше розуміти як курс або напрямок дії, якому не було надано офіційної легітимності (законності) та директивності. З іншого боку, співставлення положень Програми із фактичними діями уряду щодо впровадження реформ дає можливість ствержувати, що саме цей документ містить основні елементи стратегічного плану розвитку держави, а тому – заслуговує на увагу в якості відправної точки при

прогнозуванні та плануванні подальших кроків на шляху реалізації реформ.

Дослідженню основних засад державного регулювання економічного розвитку України в світлі реформ наразі приділяється значна увага. Вчені в своїх дослідженнях переважно зосереджують увагу на окремих аспектах державного регулювання в світлі реформації. Так, теоретичний аналіз процесів міститься в роботах О. Руденко, М. Гаман, Л. Набока та ін. Над питанням державного регулювання економічного розвитку країни працюють А. Бабенко, О. Білий, О. Дацій, В. Ємельянов, О. Корецький, О. Матющенко, Ф. Ульяненко, Н. Чала та ін.

Метою цієї роботи є дослідити основні засади формування стратегії державного регулювання економічного розвитку України у співставленні теоретичного обґрунтування процесів та їх практичної реалізації (відповідно до фактичного стану справ).

Зазначене питання, з нашої точки зору, підлягає висвітленню у проекції до тих реформацій-

них процесів, які мають наразі місце в державі, що, в свою чергу, визначає актуальність процесу стратегічного планування та вимагає його комплексного дослідження.

Економічне зростання прямо залежить від науково-технічного розвитку у перспективних напрямках фундаментальних досліджень і нових технологій, спроможних вплинути на глибокі структурні зрушення в традиційних галузях промисловості.

Впровадження глибоких структурних зрушень не можливе без активної участі держави. Всі погоджуються з тим, що Сміттівська модель регулювання, що передбачає повну відмову держави від впливу на економічне життя та пріоритет саморегуляції ринку, з практичної точки зору не виправдала себе. З іншого боку, повна централізація регулювання економічного розвитку призводить до втрати ринку, як наслідок – ініціативи та й самого розвитку, що поступається місцем – стагнації.

Це приводить нас до думки про необхідність поєднання методик саморегуляції та централізації та запровадження змішаної моделі поведінки держави в економічній системі.

Погоджуємось із Федуловою Л. І., яка стверджує, що в Україні використовується «дирижистська» модель, заснована на принципах традиційної промислової політики, на виокремленні галузевих пріоритетів та їх державній (фінансовій та не фінансовій) підтримці. Дана модель ґрунтується на надмірній вірі в можливості держави об'єктивно визначати пріоритети і формувати довгострокову стратегію зростання. Модель передбачає проведення активної промислової політики в традиційному (галузевому) напрямку [2, с. 10].

При формуванні стратегії розвитку, модель поведінки держави в економічній системі має визначатись категорією ефективності (Здатністю дати позитивний – такий що очікується – результат). Рациональна стратегія поведінки держави визначається як, перш за все, оцінка ризиків між державним втручанням та негативними факторами, що обов'язково матимуть місце (корупційність, низька кваліфікація бюрократії, наявність галузевих лобістів, чий інтереси шкодять досягненню загальних стратегічних цілей країни).

Розробка стратегії реформ має розпочинатись із визначення наявності чи відсутності в суспільстві розуміння необхідності змін. Перманентне прагнення розвитку – характерна риса ментальності сучасної людини. Виявити прагнення людей, наявні суспільні проблеми та явища в цілому – первинне завдання, що постає перед особами, уповноваженими на складення та формування стратегії. Теоретико-практичне «обслуговування» зазначених процесів здійснюється соціологічною наукою з використанням провідних методів збору вихідної інформації, яка в свою чергу має характеризуватись виїнярковою достовірністю, повнотою та об'єктивністю. Цей етап можна

визначити як попереднє вивчення значимих соціологічних явищ.

На наступному етапі відбувається систематизація та обробка отриманих вихідних даних, їх синтез із наявною статистичною інформацією щодо наявних в державі ресурсів (активів) та зобов'язань (пасивів). Метою вказаної роботи має бути виявлення максимально об'єктивної картини щодо стану справ в країні, а також тих потреб, що є на часі серед суспільства.

Викладене підтверджується та доповнюється думкою вчених щодо визначення тих характеристик, які мають братись до уваги при виборі моделі державного регулювання: стан економічного розвитку, стадія економічного розвитку, бачення держави щодо розвитку суспільства, можливості здійснення державного регулювання [3, с. 27].

Відповідно до отриманих вихідних даних відбувається постановка найбільш загальних цілей, на досягнення яких має бути направлена, серед іншого, й в цілому система державного регулювання.

Президентом України В. Януковичем були поставлені дві основні цілі – за перші п'ять років реалізації реформ звести стабільне підґрунтя для економічного зростання та модернізації економіки країни еволюційними методами [1]. За критерій стабільності має слугувати фактор захищеності національної економіки від загальносвітових впливів та негативних факторів, серед яких останнім часом все більше проявляється проблема нестачі продовольчих товарів та стійка тенденція до міграції робочої сили зі сходу на захід.

В цілому, реформи будуть спрямовані на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, і зрештою – на підвищення добробуту українських громадян.

Програма охоплює широкий набір стратегічних перетворень за п'ятьма напрямками:

- Створення базових передумов економічного росту через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи.
- Формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України.
- Модернізація інфраструктури й базових секторів шляхом усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі. Перехід від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг.
- Збереження й розвиток людського й соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліп-

шення якості й доступності освіти й медичного обслуговування.

- Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади [1].

Постановка цілей та визначення напрямків державного регулювання в процесі реформ переходить у той етап формування стратегії державного регулювання, на якому розробляються шляхи та методи реалізації поставлених цілей. Цей процес носить назву «планування».

Паралельно відбувається «прогнозування», тобто оцінка дієвості визначених шляхів з огляду на попередній досвід їх реалізації, в тому числі закордоном; кваліфікований обрахунок показників передбачуваних результатів із врахуванням можливих сторонніх впливів на процес державного регулювання та наявної похибки. Два зазначені процеси (планування та прогнозування) є нерозривними та відбуваються паралельно.

Плескач В. Л. розуміє під прогнозуванням наукові уявлення про можливі стани, траєкторії динаміки об'єкта в майбутньому, про альтернативні шляхи розвитку. При цьому, за мету проведення прогнозування, визначається подальший вибір пріоритетів та обґрунтування стратегічних і тактичних рішень на державному рівні [3, с. 28].

Вслід за постановкою цілей, завдань, визначення із конкретними шляхами реалізації реформ, настає етап «програмування», що передбачає складення програм розвитку через конкретні заходи – організовані та систематизовані дії.

Програмування державного регулювання, за В. В. Леонтьєвим, включає увесь комплекс політичних, законодавчих, адміністративних заходів, спрямованих на точне формулювання і практичну реалізацію всеохоплюючої національної стратегії економічного розвитку держави. [4, с. 105]. Іншими словами, державні цільові програми є механізмом реалізації стратегічних пріоритетів.

Важливе значення в процесі програмування відіграє процес аналізу ефективності програми, її відповідність поставленим стратегічним цілям. Все більшої популярності в цьому контексті набуває застосування так-званого «SWOT-аналізу», який дозволяє передбачити наступні характеристики програми:

- S – Strength – Сильні сторони
- W – Weakness – Слабкі сторони
- O – Opportunities – Можливості, що відкриваються в процесі реалізації
- T – Threats – Загрози під час реалізації програми

SWOT-аналіз дозволяє усестороннє та максимально об'єктивно оцінити програмований захід та виявити ті загрози, які можуть завадити вдалій реалізації проекту. [5, с. 205].

Обмеженість фінансових ресурсів та потреба у зваженому, обґрунтованому здійсненні державних витрат вимагає обов'язкового бюджетного програмування. Поняття «бюджетної програми» міс-

титься в Бюджетному кодексі України та означає сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

В цілому бюджетний процес в Україні характеризується застосуванням програмно-цільового методу, тобто методу управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Важливість грамотного поєднання стратегічного програмування із бюджетним доводиться нерідкими випадками, коли через непередбачення відповідного фінансування в Державному бюджеті, підготовлені до реалізації програми були зірвані й очікуваного результату, як наслідок, так й не було досягнуто.

Зазначене явище є недопустимим з огляду на те, що програми (проекти) розглядаються як єдине ціле в рамках реалізації єдиної мети та є взаємозалежними й лише реалізовані разом можуть дати прогнозований результат.

Як приклад можна навести ситуацію із реалізацією в державі земельної реформи. Комплексне (стратегічне) бачення земельної реформи передбачає функціонування єдиного державного земельного кадастру (реєстру), що дозволило б провести повноцінний облік всіх видів земель та уникнути випадків неправомірного використання чужими земельними ділянками через плутанину із системами координат та методиками визначення меж земельних ділянок. Обов'язковість функціонування державного земельного кадастру передбачена Земельним кодексом України.

З іншого боку, держава провадить функціонування єдиної системи землеустрою, обліку прав на речові права, запровадження документів, що посвідчують право власності на землю.

В результаті того, що за браком фінансування земельна реформа відрізняється в проектному та бюджетному програмуванні, наразі склалась ситуація, коли землеустрій, не дивлячись на норми законодавства про виключне фінансування таких робіт з державного (місцевого) бюджетів, фактично виконується за кошти фізичних (юридичних) осіб, зацікавлених у проведенні цих робіт (бо їх виконання є обов'язковою умовою для використання земельної ділянки за цільовим призначенням).

Правовстановлюючі документи на право власності (користування) земельною ділянкою (державні акти) регулярно змінюють форму та змістове наповнення через постійну зміну порядку їх заповнення та реєстрації. Система державного земельного кадастру в Україні з січня 2011 року реформується й практично не працює.

Фактично, маємо ситуацію, коли відсутнє стратегічне бачення розвитку земельних відносин в Україні, система правових та економічних відно-

син повноцінно не функціонує, а їх регулювання здійснюється переважно в ручному режимі – через постанови Кабінету Міністрів України та накази центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Як тимчасовий спосіб вирішення цієї проблеми – визначити пріоритетні програми та віднести статті витрат на ці програми до категорії захищених (таких, що підлягають обов'язковому фінансуванню за рахунок державного бюджету). Затверджувати проектні програми лише в пакеті із відповідними змінами (доповненнями) до бюджетного законодавства.

Горин М. П., в певній мірі доповнюючи викладене, зазначає, що економічний механізм державного регулювання включає наступні блоки:

- Планування та прогнозування, розробки цільових програм;
- Управління, побудови організаційних структур управління виробництвом;
- Регулювання, включаючи ціноутворення, фінансування, стимулювання;
- Обліку, контролю, включаючи моніторинг та економічний аналіз [6, с. 61].

Звертаючись до Програми економічних реформ на 2010-2014 роки, можна виявити наступні характерні риси цього стратегічного документу. Його складено за схемою: «ціль – напрям – проблеми –

причини – мета та завдання – необхідні кроки – етапи реформи – індикатори успіху» [1].

Подібний розподіл пояснюється його політичною спрямованістю та додатково виконуваною репрезентативною функцією, у зв'язку із чим, документ по суті відображає лише першу частину процесу формування стратегії державного регулювання економічного розвитку й має розглядатись в комплексі із похідними програмними документами – програмами, схваленими Верховною Радою України у вигляді законів та затвердженими постановами уряду.

Таким чином, формування стратегії має відбуватись не хаотично, а відповідно до науково-обґрунтованої методології, що передбачає дотримання структури із відповідним формальним та змістовим наповненням. Збір та систематизація первинної (вихідної) інформації, постановка цілей, вибір напрямків, планування та прогнозування, проектне та бюджетне програмування – всі ці елементи посідають обов'язкове, засадницьке місце в методології формування стратегії державного регулювання економічного розвитку.

В цілому досягнута під керівництвом Президента України єдність серед гілок влади в баченні порядку формування стратегії державного регулювання дозволяє сподіватись на поступову зважену реалізацію реформ в різних сферах життя України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки. Комітет з економічних реформ при Президенті України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
2. Федулова Л. І., Корнєєва Т. М. Державна політика розбудови економіки знань: особливості реалізації антикризової стратегії // Фінанси України. – 2009. – № 10. – Ст. 3-17.
3. Плєскач В. Л., Кулик А. В. Методологічні засади державного регулювання фінансово-економічного розвитку // Фінанси України. – 2009. – № 10. – Ст. 27-35.
4. Леонтьев В. В. Избранные произведения. В 3-х томах. – М.: Экономика, 2006-2007 гг. – Т. 3. Избранные статьи. – 2007. – 414 с.
5. Немцов В. Д., Довгань Л. Є. Стратегічний менеджмент: Навч. посібник. – К.: ЕксОб, – 2001 р.
6. Горин М. П. Механізми розвитку промислового виробництва регіону // Регіональна економіка. – 2009. – № 1. – С. 59-66.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М. – д. держ. упр.;
Ємельянов В. М. – к. т. н., доцент

© Ремезов Д. А., 2011

Стаття надійшла до редколегії 06.05.2011 р.

ЕТАПИ РИНКОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНА РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ АПК

Досліджено еколого-економічну реструктуризацію та оптимізацію розвитку регіональних АПК. Обґрунтовано засади еколого-економічного переведення АПК на модель сталого розвитку в державі. Визначено інвестиційно-екологічні засади державного регулювання сталого розвитку АПК з урахуванням регіональних особливостей.

Ключові слова: Агропромисловий комплекс, господарська діяльність, державна політика, еколого-економічний принцип, заходи, регіональні особливості, реструктуризація, сталий розвиток.

Исследовано еколого-экономическую реструктуризацию и оптимизацию развития региональных АПК. Обоснованы основы эколого-экономического перевода АПК на модель устойчивого развития в государстве. Определены инвестиционно-экологические принципы государственной регуляции устойчивого развития АПК с учетом региональных особенностей.

Ключевые слова: Агропромышленный комплекс, хозяйственная деятельность, государственная политика, эколого-экономический принцип, мероприятия, региональные особенности, реструктуризация, устойчивое развитие.

The ecological economic restructuring and optimization of development of regional agrarian complex is explored. Bases of ecological economic translation of agrarian complex are grounded on the model of steady development in the state. Investment-ecological principles of the state adjusting of steady development of agrarian complex are certain taking into account regional features.

Key words: Agroindustrial complex, economic activity, state policy, еколого-економічний принцип, measures, regional features, restructuring, steady development.

Вступ. Зважаючи на гостроту екологічної ситуації та нераціональне й екологічно незрівноважене природокористування в Україні, одночасно з ринковою трансформацією і господарсько-організаційною реструктуризацією вітчизняного агропромислового виробництва, необхідно послідовно та цілеспрямовано переводити його на модель сталого розвитку. Тобто слід рішуче проводити системну, організаційну, структурну і технологічну перебудову національного й регіональних АПК на основі еколого-економічних принципів і критеріїв оцінки ефективності здійснюваних заходів.

Аналіз останніх наукових досліджень. У роботі наукових основ становлення нових, більш ефективних моделей сталого еколого-економічного розвитку АПК в регіональному та галузевому зрізі на принципово новій, інноваційній основі, наукових технологіях, що забезпечують виробництво конкурентноздатної продукції, знайшли висвітлення в публікаціях вітчизняних науковців-дослідників, зокрема В. Г. Андрійчука, А. В. Баян, І. Ф. Баланюка, П. П. Борщевського, М. І. Долішнього, В. С. Кравців, Д. Ф. Крисанова,

М. А. Лендела, М. Й. Маліка, В. Я. Месель-Весеяка, Ю. В. Манівчука, В. П. Мікловди, М. І. Пітюлича, П. Т. Саблука, В. П. Ситника, М. М. Федорова, А. Г. Фонотова, О. І. Фурдичка, М. А. Хвесика, В. В. Юрчишина, В. І. Яреми та ін.

Постановка завдання:

– дослідити еколого-економічну реструктуризацію та оптимізацію розвитку регіональних АПК;
– обґрунтувати засади еколого-економічного переведення АПК на модель сталого розвитку в державі;

– визначити інвестиційно-екологічні засади державного регулювання сталого розвитку АПК з урахуванням регіональних особливостей.

Результати. Еколого-економічна реструктуризація й інтенсифікація агропромислового виробництва, розширення масштабів екологізрівноваженої сільськогосподарської та несільськогосподарської діяльності на селі розглядаються як найважливіші чинники сталого розвитку АПК і сільської місцевості. Крім того, з точки зору необхідності як підтримання на належному рівні відтворювального, відновлювального та асиміляційного потенціалів навколишнього середовища й

збереження його якісних характеристик, так і дотримання вимог еколого-ресурсної безпеки при веденні агропромислової діяльності велика увага має приділятися розв'язанню таких нагальних завдань [7, с. 169]:

- врахування повною мірою регіональних передумов сільськогосподарського виробництва і, зокрема, вплив таких особливостей, як природно-економічна специфіка регіону, вигідне географічне і гео економічне розташування, низька землезабезпеченість, наявність значних площ полонинських, лісових угідь та їх природно-ресурсної бази, екологічний феномен, а також соціально-економічних передумов;

- переорієнтація галузевих і регіональних програм розвитку агропромислового виробництва, механізмів його регулювання та стимулювання з суто техніко-технологічних й економічних критеріїв оцінки їх ефективності на еколого-ресурсні й соціальні, що дасть можливість виробляти конкурентоспроможну та екологічно чисту продукцію;

- забезпечення реальної й ефективної державної підтримки вітчизняного високотехнологічного й наукомісткого аграрного виробництва, спрямованої на вирішення проблеми продовольчої безпеки в контексті інноваційного розвитку АПК регіону за рахунок використання і примноження власного науково-технічного потенціалу.

Важливою передумовою сталого розвитку є всебічна екологізація агропромислового виробництва і перехід до раціонального та екологорівноваженого природокористування, зокрема, земле- і водокористування, в усіх регіональних агропромислових комплексах на основі запровадження ефективних механізмів економічної відповідальності за порушення вимог еколого-ресурсної безпеки суб'єктами господарської діяльності [7, с. 187].

Етапи ринкової трансформації та еколого-економічна реструктуризація регіонального АПК мають бути направлені на створення принципово нової за своєю соціально-економічною суттю та екологобезпечної агропродовольчої сфери. Остання повинна ґрунтуватися, по-перше, на прогресивній природо- і енергозберігаючій техніко-технологічній і біоресурсній базі, а по-друге, на сучасних ефективних формах господарювання.

Сучасний етап реформування і прискорення розвитку продуктивних сил в агропромисловому комплексі вимагає застосування нових підходів до еколого-економічних основ розвитку та формування ресурсовиробничих потенціалів у всіх видах економічної діяльності в розрізі сфер регіонального АПК та нових принципів організації природокористування, насамперед землекористування, при веденні сільськогосподарської діяльності. При цьому мають враховуватися не лише зазначені вище чинники та передумови, а й необхідність прискорення темпів НТП в усіх сферах агропромислового комплексу та жорстке дотримання вимог ресурсоеко-логічної безпеки її функ-

ціонування, необхідність виробництва екологічно чистих і конкурентоспроможних продуктів харчування.

Під сталим розвитком слід розуміти економічне зростання, спрямоване насамперед на ефективне вирішення найважливіших завдань життєзабезпечення суспільства без виснаження, деградації і забруднення навколишнього природного середовища та нанесення непоправної шкоди природі – першооснові існування людства, його здорового фізичного і духовного розвитку в довгостроковій перспективі, оскільки [1, с. 135-138]:

- однією з найпріоритетніших сфер господарської діяльності є виробництво продовольства, тому вирішення належним чином проблеми продовольчої безпеки країни потребує стабільного та ефективного функціонування її агропромислового комплексу, в тому числі аграрного сектору, з метою поставки на внутрішній та зовнішній агропродовольчі ринки високоякісних, конкурентоспроможних та екологобезпечних продуктів харчування і сільськогосподарської сировини [7, с. 28];

- зважаючи на гостроту екологічної ситуації та нераціональне й екологічно неврівноважене природокористування в Україні, одночасно з ринковою трансформацією і господарсько-організаційною реструктуризацією агропромислового виробництва, стратегічною метою агро екологічної політики має бути цілеспрямоване переведення АПК на модель сталого, екологорівноваженого, екологобезпечного й ефективного розвитку, виробництва екологічно чистих продуктів харчування та всебічна охорона довкілля при веденні сільського господарства [7, с. 182].

Отже, нині основне завдання полягає в тому, що, реформуючи сільське господарство й інші сфери АПК, найкращим чином адаптувати їх як до ринкового, так і до навколишнього природного середовища на засадах сталого розвитку.

Наукова концепція стійкого розвитку аграрного виробництва не є даниною моді, а об'єктивною необхідністю. Вона обумовлена всезростаючою потребою у продовольчих ресурсах та сільськогосподарській сировині. При цьому можливості Землі, як зазначають В. Г. Мінеєв, В. В. Докучаєв, А. А. Жученко [5, с. 94], не безмежні, тому що в найближчі десятиліття збільшення площ ріллі і сільськогосподарських угідь не станеться. При цьому, як наголошує М. А. Хвесик, важливим постає питання екологобезпечного землекористування [8, с. 204].

У багатьох країнах світу простежуються позитивні тенденції у зростанні урожайності сільськогосподарських культур і продуктивності тварин, у виробництві дедалі більшої кількості аграрної продукції на одиницю використовуваної земельної площі та сумарного обсягу затрачених ресурсів, в тому числі енергоносіїв, основних фондів і праці, однак в Україні, ці показники засвідчують протилежні тенденції.

Провідні вітчизняні науковці з еколого-економічної проблеми відмічають:

- шляхи виходу з еколого-економічної кризи потрібно шукати в площині вибору ефективної тактики природоохоронних дій у різних сферах соціально-економічного життя в умовах перехідного періоду. «... Основними напрямками такої тактики мають бути: екологізація економічних реформ, екологізація управління, екологізація людської свідомості. Саме там криються дієві резерви підвищення ефективності екологічної політики в найближчій перспективі. До того ж вони недорогі, що для України сьогодні принципово важливо» [4, с. 40];

- для абсолютно більшої частини області характерна антропогенна трансформація ландшафтів, значно нижчий рівень забрудненості навколишнього середовища – водоймищ, повітря, ґрунтів, що створює тло для нарощення індустрії екологічно чистої продукції. Реальна можливість збільшення виробництва екологічної продукції виділяє область з-поміж інших регіонів країни, а її реалізація стає умовою конкурентоздатності господарського комплексу [5, с. 15];

- безпосередня розробка моделей збалансованого еколого-економічного розвитку регіонів, їх територій потребує врахування регіональної та галузевої структури господарства, чіткого виділення пріоритетних напрямів розвитку, врахування специфіки ресурсів та інтересів населення, яке проживає на цих територіях [2, с. 28];

- господарювання на основі принципів сталого еколого-економічного розвитку могло б забезпечити зростання продуктивності сільсько-господарського виробництва й сприяти відновленню природного комплексу оброблюваних ґрунтів.

Важливо враховувати той факт, що аграрний сектор економіки в сучасних умовах функціонування АПК за рівнем негативного впливу на навколишнє природне середовище практично співставний з екологонебезпечними та багатовідходними промисловими галузями. А тому, як справедливо висловлюються деякі дослідники, застосування технократичної моделі розвитку АПК, яка зорієнтована переважно на індустріально-хімічні, надмірно енергомісткі екстенсивні методи, способи, технічні й технологічні засоби ведення агропромислового виробництва, особливо сільського господарства, призводить до руйнування та виснаження продуктивних земель і природно-ресурсного потенціалу. Внаслідок застосування на практиці цієї моделі в регіонах України, на одиницю агропродовольчої продукції витрати праці, енергетичних, матеріально-технічних, земельних і водних ресурсів у 5-10 разів більші, ніж у середньому по країнах, наприклад, Євросоюзу. Тому стратегічною метою соціально-економічної політики держави, включаючи й агропромислову та екологічну політику, має бути цілеспрямований перехід вітчизняного і регіональних АПК на

модель сталого, екологічнозрівноваженого й безпечного економічно ефективного і соціально спрямованого розвитку [6, с. 120].

На різних етапах соціально-економічного розвитку суспільства і його матеріального виробництва, у тому числі й найбільш природомісткої сфери господарської діяльності, якою є агропромисловий комплекс, можуть переважати ті чи інші економічні, соціальні та екологічні цілі. Проте незмінним залишається тісний і нерозривний їх зв'язок з чіткою орієнтацією на успішне та ефективне розв'язання соціальних, економічних і екологічних завдань, на оптимізацію і гармонізацію взаємовідносин людини з навколишнім середовищем, збереження останнього в екологічно чистому стані. Адже чисте й безпечне навколишнє середовище нині такий же необхідний товар, як і продовольство.

Головне завдання нині полягає в тому, щоб, здійснюючи еколого-економічну реструктуризацію та оптимізацію розвитку регіональних АПК, найкращим чином адаптувати всі сфери та види економічної діяльності останнього як до ринкового, так і до навколишнього природного середовища. Ці важливі аспекти покликані, не зменшуючи виробництва необхідної та конкурентоспроможної агропродовольчої продукції, радикально поліпшити й оздоровити, з одного боку навколишнє середовище, насамперед земельні ресурси і водойми, а з другого – фінансово-економічний стан агропромислових підприємств всіх форм власності та господарювання. При цьому важливим є стимулювання розвитку регіонів з боку держави. У Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» чітко визначено, що «стимулювання розвитку регіонів – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому» [3].

Основним напрямом еколого-економічної реструктуризації АПК є прискорений розвиток на базі залучення інвестицій тих господарських структур, які спроможні забезпечити високу еколого-економічну ефективність агропромислового виробництва, а також зниження природо-, ресурсо- й енергомісткості продукції. У зв'язку з цим важливим завданням має бути чітке узгодження інтересів і конкретних дій держави, приватних інвесторів та агропромислових товаровиробників з інтересами екології, збереження і відтворення якості навколишнього середовища, зокрема його продуктивного, відновлювального і асиміляційного потенціалів.

В умовах переходу агропромислового комплексу до ринкових відносин відбувається поєднання ринкового механізму саморегулювання з державним. Як відмічається в економічній енциклопедії, ринкові регулятори повинні використовуватися в

органічній єдності з державним та недержавним регулюванням, але пріоритет належить державному регулюванню.

Дослідження регіональних особливостей інвестиційно-інноваційного забезпечення сталого розвитку агропромислового комплексу дозволяють зробити кілька узагальнюючих висновків і практичних рекомендацій.

По-перше, принципово важливим є науково-обґрунтований висновок про те, що переведення регіонального агропромислового комплексу на модель сталого розвитку має істотні відмінності та специфіку функціонування в розрізі природно-економічних зон області. Це необхідно враховувати при їх еколого-економічній реструктуризації і структурній оптимізації для забезпечення удосконалення ресурсних потенціалів, а також формування в кожному з них біосферосумісної та екологічнобезпечної матеріально-технічної бази виробничої діяльності. З іншого боку, в контексті вимог концепції сталого розвитку надзвичайно актуальним завданням слід вважати проведення радикальної раціоналізації аграрного природокористування, в першу чергу – землекористування.

По-друге, необхідність раціонального використання, всебічної охорони і збереження земельних ресурсів, а для ґрунтового покриву – ще й відтворення та підвищення його родючості належить до головних передумов переведення агропромислового комплексу області на модель сталого розвитку. Відтак і переведення самого аграрного землекористування на модель сталого й екологічнобезпечного функціонування також є пріоритетним завданням. Ця вимога стосується і підприємств харчової промисловості. Нині велика кількість підприємств цієї галузі, навіть за умови гострої потреби у проведенні модернізації виробництва, не має для цього достатніх власних коштів. Тому великого значення для них набуває участь у реалізації різних інвестиційних та інноваційних програм, які фінансуються з державного бюджету, закордонних і вітчизняних інвестиційних фондів, по лінії міжнародної технічної допомоги тощо.

По-третє, одним з магістральних напрямів підвищення еколого-економічної ефективності агропромислового виробництва і найперспективнішою сферою залучення іноземних інвестицій є розвиток переробних галузей харчової промисловості. Переробка сільськогосподарської сировини забезпечує втричі вищу прибутковість, ніж її виробництво. З огляду на привабливість провідних видів економічної діяльності харчової промисловості вкладання інвестицій є необхідною передумою

мовою сталого розвитку на перспективний внутрі-регіональний та національний ринки, а тому переробна сфера АПК регіону повинна стати пріоритетним напрямом його сталого розвитку.

По-четверте, з метою державного регулювання земельних відносин і здійснення моніторингу за використанням земельних ресурсів розробити в межах сільських рад схеми територіального планування раціонального використання земель, в яких передбачити формування екологічно сталих і здорових, естетично привабливих сільськогосподарських ландшафтів, особливо в гірській та передгірній природно-економічній зонах, які характеризуються малокоштовністю багатьох тисяч агроландшафтів.

По-п'яте, для досягнення економічного, соціального та екологічного ефекту від проведення земельної реформи необхідно постійно аналізувати економічну ефективність використання, екологічний стан земельних ресурсів і надавати перевагу тим формам землеволодіння і землекористування, які забезпечують сталий відтворювальний ефект.

Висновки. Таким чином, ринкова трансформація агропромислового комплексу повинна здійснюватися одночасно з екологічною адаптацією до природного середовища. Відповідно до сучасних вимог розвитку аграрного сектора його потрібно перевести на модель сталого екологічнобезпечного функціонування. Це може бути досягнуто за рахунок наступних заходів:

- створення екологічно стійких, природо-, ресурсо- і енергозберігаючих систем землеробства в розрізі природно-економічних зон з науково-обґрунтованими структурами агроландшафтів, сільськогосподарських угідь і посівних площ вирощуваних культур;
- забезпечення екологічнобезпечних зональних систем хімізації землеробства, насамперед принципово нових видів і методів застосування мінеральних добрив, еколого-біологічних засобів і способів боротьби із хворобами та шкідниками, безгербіцидних технологій вирощування сільськогосподарських культур, здатних забезпечити виробництво екологічно чистої продукції;
- впровадження комплексної екологічно вираженої механізації та автоматизації виробничих процесів, застосування екологічнобезпечних технологій, малопотужної техніки, сільгоспмашин нових поколінь, придатних для використання на гірських та передгірних територіях регіону, розроблених з урахуванням екологічних вимог і стандартів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гладій М. В. Використання виробничо-ресурсного потенціалу аграрного сектора економіки України (питання теорії, методології, практики) : Монографія. – Львів : ІРД НАН України, 1998. – 294 с.
2. Дорогунцов С., Ральчук О. Сталий розвиток: траєкторія можливостей та обмежень // Вісник НАН України. – 2000. – № 8. – С. 25–30.
3. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року // Голос України. – № 211 (3711).

4. Кравців В. С. Перспективи екологічно сталого розвитку України на фоні сучасних соціально-економічних проблем // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Сталий розвиток та екологічна безпека (регіональна політика) (Щорічник наукових праць). Випуск XX / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2000. – 212 с.
5. Михасюк І. Р., Мельник А. Ф., Крупка М. І., Залога З. М. Державне регулювання економіки / Львівський національний університет ім. І. Франка. – Львів : Українські технології, 1999. – 640 с.
6. Прадун В. П. Сталий розвиток регіональних і агропромислових комплексів / НАН України. Об'єдн. ін-т економіки. – Київ, 2005. – 256 с.
7. Трегобчук В. М. Екологічні пріоритети пореформеного розвитку АПК України // Основні напрями високоефективного розвитку пореформеного агропромислового виробництва в Україні на інноваційній основі. – К. : ІАЕ УААН, 2002. – 730 с.
8. Хвесик М. А. Екологічнобезпечне землекористування – важливий фактор інтенсивного розвитку агропромислового виробництва // Основні напрями високоефективного розвитку пореформеного агропромислового виробництва в Україні на інноваційній основі. – К. : ІАЕ УААН, 2002. – 730 с.

Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;
Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.

© Замикула В. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 28.01.2011 р.

МОДЕЛІ ФУНКЦІОНУВАННЯ КОНКУРЕНТНОГО РИНКУ ЕНЕРГОПОСТАЧАННЯ

Проведено моделювання взаємодії суб'єктів ринку в різних аспектах. Визначено мету визначення економічного механізму формування ціни на енергетичні ресурси в конкурентному ринку енергопостачання та пріоритетів державного регулювання, які забезпечують ефективне функціонування ринку.

Ключові слова: Державне регулювання, енергетичні ресурси, енергопостачання, конкурентний ринок, механізм, пріоритети, реформування ринку, формування ціни.

Проведено моделирование взаимодействия субъектов рынка в разных аспектах. Определенно мету определения экономического механизма формирования цены на энергетические ресурсы в конкурентном рынке энергоснабжения и приоритетов государственной регуляции, которые обеспечивают эффективное функционирование рынка.

Ключевые слова: Государственная регуляция, энергетические ресурсы, энергоснабжение, конкурентный рынок, механизм, приоритеты, реформирования рынка, формирования цены.

The design of co-operation of subjects of market is conducted in different aspects. Certainly I sweep determination of economic mechanism of forming of price on power resources in the competition market of energy supply and priorities of the state adjusting, which provide the effective functioning of market.

Key words: State adjusting, power resources, energy supply, competition market, mechanism, priorities, reformations of market, forming of price.

Вступ. Оскільки процес реформування ринку, може тривати досить довго, а також оскільки на етапі реформування, як сама галузь, так і органи державного регулювання, і суспільство в цілому повинні вирішувати специфічні, характерні для перехідного етапу задачі, то структура і функції регулюючих органів в цей період часу і в період після закінчення реформ можуть істотно відрізнятися. Відповідно, в справжньому розділі ми розглядатимемо рішення задачі синтезу системи державного регулювання ринку енергопостачання саме для перехідного періоду від регульованого ринку енергопостачання до конкурентного.

Аналіз останніх наукових досліджень. Досить активно ведеться розробка проблем підвищення ефективності системи державного регулювання ринку енергопостачання у працях таких науковців, як О. Амоша, В. Богданович, В. Бушуев, А. Воїнов, М. Гнідий, В. Жовтянський, В. Коновалюк, Ю. Лега, В. Микитенко, О. Новосельцев, В. Пілюшенко, А. Праховник, Г. Ситник, О. Суходоля, с. Фареник, А. Чемерис, О. Чилікін, А. Шевцов, А. Шидловський та ін.

Постановка завдання:

– провести моделювання взаємодії суб'єктів ринку в різних аспектах;

– визначити мету визначення економічного механізму формування ціни на енергетичні ресурси в конкурентному ринку енергопостачання та пріоритетів державного регулювання, які забезпечують ефективне функціонування ринку.

Результати. Визначимо тепер, що ми розумітимемо під ефективним державним регулюванням. Аналіз способів і форм організації держрегулювання енергетичного ринку в економічно розвинених країнах світу [1; 2, с. 39], позиції Уряду нашої країни, і зокрема, керівництво НКРЕ України з цього питання, а також основні положення теорії державного регулювання природних монополій, дозволяють нам сформулювати наступні основні критерії ефективного держрегулювання:

– регулювання повинне здійснюватися системою, сформованою у відповідність з ієрархією цілей, що стоїть перед нею, по забезпеченню ефективного регулювання і виявленими об'єктивними тенденціями її розвитку;

– регулювання повинне забезпечити як розвиток регульованої галузі, так і вплив цього розвитку на ситуацію в суміжних галузях, що відповідають довготривалим суспільним інтересам;

– регулювання повинне носити комплексний характер, тобто повинне включати не тільки ціно-

ве регулювання, але і податкове, бюджетне, грошово-кредитне, соціальне, а також і безпосереднє управління рядом об'єктів енергетики (наприклад управління АЕС через НАЕК «Енергоатом»).

Під суспільним інтересом ми розуміємо усвідомлений вибір більшої частини членів суспільства, заснований на економічному або соціальному їх вигаді від досягнення тих або інших поставлених цілей. Формулюючи інакше, можна сказати, що регулювання повинне забезпечити досягнення поставлених цілей по реформуванню ринку енергопостачання з мінімальними ресурсними і соціальними витратами суспільства.

З урахуванням вищесказаного, суспільний інтерес в реформуванні ринку енергопостачання в нашій країні можна сформулювати таким чином.

- забезпечення надійного постачання якісної електричною і тепловою енергією суб'єктів економіки і фізичних осіб як в короткостроковому плані так і в довгостроковій перспективі;
- забезпечення енергетичної незалежності країни і безпечного розвитку і функціонування енергетичних об'єктів;
- мінімізація вартості змісту енергетичного комплексу для суспільства при забезпеченні: відшкодування витрат комплексу і отриманні прибутку в обсягах, необхідних для забезпечення розширеного відтворення електричної і теплової енергії і послуг з її передачі і розподілу; ефективного споживання енергії; забезпечення соціальної справедливості при проведенні приватизації енергетичних об'єктів і соціальної захищеності вивільняються в процесі реструктуризації.

Використання класифікованих властивостей системи дозволить нам добитися тотожності даних моделей оригіналу, а облік виділених там же об'єктивних тенденцій розвитку теми – виключити ухвалення рішень, що суперечать їм, по управлінню рухом системи.

Для розуміння технологічних і економічних принципів функціонування конкурентного ринку енергопостачання проведемо моделювання взаємодії суб'єктів ринку в різних аспектах: технологічному, інформаційному, фінансовому. Метою такого моделювання визначення економічного механізму формування ціни на енергетичні ресурси в конкурентному ринку енергопостачання та пріоритетів державного регулювання, які забезпечують ефективне функціонування ринку [3; 4, с. 29].

Скористаємося простими функціональними моделями конкурентного ринку енергопостачання, що відображають як існуючі сьогодні, так і необхідні в майбутньому, технологічні, інформаційні і фінансові взаємостосунки між суб'єктами ринку.

Розглянемо детальніше технологічну модель конкурентного ринку енергопостачання. Генеруючі компанії видають електроенергію як в мережі НЕК «Укренерго», так і в регіональні або комунальні мережі середньої напруги. Передбачається,

що експлуатацією відповідних мереж займаються спеціалізовані організації – мережеві компанії: державна мережева і регіональні мережеві компанії. Розімкнена комунальна розподільна мережа має в регіоні, як правило, декілька власників: регіональні енергосистеми, крупні споживачі електричної енергії (наприклад, залізниця) і т. д.

Для спрощення аналізу всі споживачі електричної енергії розділені на три групи:

- промисловість, крупні споживачі – група промислових споживачів зі встановленою потужністю вище 750 кВА і непромислові споживачі з великим енергопостачання (як правило, більше 500 тис. кВт т. ч. в місяць), що мають два і більш джерела живлення і підключені до мережі середньої напруги регіональної транспортної компанії. Їх кількість залежно від регіону вимірюється від десятків до сотень одиниць;
- комерційні, бюджетні споживачі – група споживачів електричної енергії, куди входить великий сектор юридичних осіб, які одержують трифазне енергопостачання, зокрема дрібні і середні магазини, майстрові, адміністративні будівлі різного призначення, спортивні і культурні установи і т. д. Під бюджетними розумітимемо споживачів, джерелом оплати електричної енергії, для яких є засоби державного, регіонального або місцевого бюджетів. Підключені такі споживачі, як правило, до розподільних мереж, належних різних власників. Їх кількість в регіоні може вимірюватися десятками тисяч одиниць;
- побутові споживачі – найчисленніша частина споживачів – від сотень тисяч до мільйонів одиниць в регіоні. Одержують енергопостачання від мереж 0,4 кВ, що належать, частіш за все, житловим організаціям. До цієї ж категорії абонентів віднесені місцеві підприємці, які одержують однофазне енергопостачання (сотні – тисячі одиниць і регіоні).

В даній моделі ринку фігурує структурний відокремлений підрозділ (СВП) «Енергозбут» при обленерго як організація, яка вирішує цілком певні технологічно відособлені задачі [5, с. 65]:

- робота по укладенню договорів енергопостачання;
- технічне обслуговування засобів обліку і моніторинг енергоспоживання;
- виставлення рахунків на оплату за розрахунковий період;
- контроль оплати і робота з дебіторами.

Відзначимо, що під терміном «енергозбут» в даній моделі ми розуміємо якусь сукупність конкурентних енергозбутових організацій.

Модель передбачає створення ВАТ «Адміністративна Торгова Система» (АТС) в цілях здійснення діяльності по організації торгівлі на оптовому ринку електричної енергії і потужності, пов'язаної з виводом і організацією виконання операцій по обігу електричної енергії, потужності і інших об'єктів торгівлі, обіг яких допускається на оптовому ринку.

Юридичний статус біржі повинен сприяти досягненню незалежності в неупередженості АТС, а також забезпечувати рівне представлення інтересів всіх суб'єктів ринку. Діяльність АТС, пов'язана із здійсненням розрахунків, повинна бути якомога більш прозора. Ступінь довіри до АТС на пряму залежатиме від того, наскільки його діяльність буде незалежна і передбачена.

Як некомерційна організація, АТС не переслідує мети отримання прибутку і не повинна бути зацікавлена в збільшенні числа здійснених на оптовому ринку операцій. Як організація, що надає послуги з організації торгівлі на оптовому ринку на недискримінаційній основі, АТС не повинен бути під контролем або домінуючим впливом одного або декількох суб'єктів ринку. АТС виконує наступні основні функції:

1. Організація процесу висновку операцій на оптовому ринку електроенергії, включаючи:

– прийом заявок на покупку і продаж електроенергії, надань додаткових системних послуг і на балансування системи;

– перевірку заявки на відповідність вимогам до форми, змісту і фінансового забезпечення;

- розрахунок цін на ринку «на добу вперед», на ринку резервів і балансуєчому ринку;
- визначення індивідуального обсягу електроенергії, прийнятого від кожного продавця і покупця на ринку «на добу вперед»;
- інформування продавців, покупців і незалежного системного оператора (НСО) про встановлені обсяги виробництва і споживання;
- інформування учасників про ціни на ринку «на добу вперед», балансуєчому ринку і ринку резервів.

2. Забезпечення комерційного обліку, включаючи:

- здійснення контролю за упровадженням і використанням учасниками приладів комерційного обліку;
- використання даних комерційного обліку для розрахунку фінансових зобов'язань.

3. Організація централізованого клірингу (визначення фінансових зобов'язань учасників торгів);

4. Забезпечення розрахунків за поставлену електроенергію і надані системні послуги, включаючи:

- вимога надання фінансового забезпечення (наприклад, внесення депозиту) до ухвалення заявок від учасників для участі на ринку «на добу вперед» і, можливо, на балансуєчому ринку і ринку резервів;
- акумуляція депозиту учасників на своєму рахунку до ухвалення заявок на ринок «на добу вперед» у разі використання депозиту як забезпечення;
- виставлення від імені всіх учасників рахунку-фактури за спожиту електроенергію і надані додаткові системні послуги

кожному з учасників окремо і перерахування грошових коштів за рахунок учасника в оплату за вироблену електроенергію і надані додаткові системні послуги.

Юридичний статус незалежного системного оператора (НСО) повинен забезпечити можливість контролю за його діями, у відповідність з інтересами всіх учасників, а так само незалежність і безсторонність дій НСО. На етапі становлення оптового ринку і до завершення реструктуризації енергетичної галузі НЕК «Укренерго» буде, з одного боку, повністю контролювати НСО, який, як передбачається, буде 100 % дочірньою організацією НЕК «Укренерго», а з другого боку, володітиме значними пакетами акцій в генеруючих компаніях, що користуються послугами НСО. Такий стан речей може викликати претензії щодо безсторонності дій НСО і нерівноправного положення Генеруючих компаній, що не входять в НЕК «Укренерго».

До складу НСО планується включити центральне диспетчерське управління і ряд інших організацій, що здійснюють оперативно-диспетчерське управління з метою створення єдиної вертикалі цього управління. Діяльність НСО підлягає ліцензуванню в установленому порядку.

Основна задача НСО – забезпечення надійності системи і якості електроенергії, що включає виконання наступних основних функцій:

- розробка прогнозів навантаження, споживання і системних умов, зокрема:
 - розробка загальносистемних прогнозів споживання електричної і теплової енергії, формування довгострокових (місяць, рік і т.д.) балансів електричної енергії і потужності, діагноста стану основного устаткування і т.д.;
 - контроль за наявністю і розміщенням резервів активної і реактивної потужності, контроль за станом засобів релейного захисту і протиаварійної автоматики і оцінка їх достатності для запобігання виникненню і розвитку можливих (розрахункових) аварійних ситуацій;
 - розробка пропозицій по перспективному розвитку енергетичної системи;
 - розробка сумісно з АТС добових графіків навантаження генеруючих потужностей;
 - веління режимів, зокрема забезпечення надання учасниками додаткових системних послуг, необхідних для підтримки надійності і якості поставок електроенергії;
 - дії по запобігання і ліквідації надзвичайних і аварійних ситуацій, включаючи складання і контроль за виконанням планів робіт в аварійній ситуації, які забезпечують максимально ефективне відновлення штатної роботи генеруючих

і мережевих підприємств після системної аварії;

- координація графіків висновку устаткування в ремонт, включаючи:
 - отримання і перевірку інформації про ремонти, аварії і інші обставини, які перешкоджають участі в ринку;
 - координацію планів проведення ремонтних робіт на генеруючих потужностях і їх узгодження з планами ремонтів на мережевих об'єктах з метою забезпечення пропускних спроможностей мереж, необхідних для надійної роботи системи;
 - збір технологічної інформації, аналіз надійності і економічності функціонування технологічної інфраструктури оптового ринку і надання оперативних і аналітичних звітів суб'єктам оптового ринку;
 - формування даних для блоку обмежень програмного забезпечення ринку;
 - сумісно з операторами експорту-імпорту, визначення пропускних спроможностей міжсистемних зв'язків (як між зонами оптової торгівлі усередині ОЕС України, так і міжсистемних зв'язків з іншими країнами), розробка короткострокових або довготривалих планів постачання (придбання) електричної енергії у сусідніх об'єднаних енергосистем (ринків електроенергії);
 - підготовка рекомендацій по розвитку системоутворюючої мережі і міжсистемних зв'язків з енергосистемами інших країн, поліпшуючих ефективність роботи торгової системи оптового ринку України;
 - підготовка нормативних інструкцій і технічних правил, що забезпечують належне функціонування об'єднаних енергосистем і ОЕС України відповідно до встановлених стандартів надійності і якості енергопостачання.

Одним з основних питань, що виникають у зв'язку з наданням мережевих послуг, є питання про розвиток мережевого господарства, а саме чи покладається ця функція виключно на НЕК «Укренерго» або можливі інші варіанти, наприклад виникнення приватних компаній, що будують і експлуатують високовольтні лінії. З погляду даної моделі, вимогами є [6, с. 46]:

- отримання відповідної ліцензії від органу державного регулювання;
- укладення договору про управління мережевими об'єктами з НСО.

Мережева компанія надаватиме наступні основні послуги:

- приєднання устаткування покупців і продавців оптового ринку до системи передачі електроенергії. Мережева компанія забезпечує приєднання

до мережі за умови дотримання технічних вимог і оплати послуг з приєднання;

- послуги за поданням електричних зв'язків між учасниками ринку.
- Для того, щоб надати ці послуги, мережева компанія повинна виконувати наступні функції:
 - надавати НСО і оперативне управління мережеві об'єкти, що належать їй, відповідно до договору про управління мережевими об'єктами;
 - забезпечувати підтримку мережевих об'єктів, що належать їй, в стані, відповідному нормативно-технічним вимогам;
 - забезпечувати підтримку належної якості надання електричних зв'язків між учасниками в майбутньому, а також усунення виникаючих мережевих обмежень шляхом розвитку мережевого господарства. При цьому складання плану розвитку мережевого господарства мережева компанія здійснює спільно з НСО. Складений план підлягає затвердженню відповідним органом державного регулювання з тим, щоб витрати на його здійснення були включені в мережевий тариф. Додаткові надходження мережевої компанії, одержані в результаті різниці зональних цін, що виникли в результаті мережевих обмежень, повністю використовуються для реалізації цього плану.

Приведена модель, безумовно, не відображає менш значних, але численніших технологічних зв'язків, діючих в реальному ринку, проте, дана модель дозволяє перейти до наступного рівня моделювання і аналізу функціонування ринку.

Інформаційна модель конкурентного ринку енергопостачання є відображенням інформаційних зв'язків між учасниками ринку.

Всі інформаційні взаємозв'язки розділені на два види:

- однонаправлена передача інформації;
- договірні взаємостосунки.

На розгляд моделі в групу суб'єктів, з назвою інфраструктура ринку, об'єднані: Енергозбут, енергетична біржа (АТС) і НСО.

Для кращого розуміння інформаційної моделі ринку зупинимось на договірних відносинах учасників ринку, як вони прописані в моделі конкурентного ринку.

Нормативно-правові акти повинні містити положення, що стосуються принципів здійснення АТС своїх повноважень відносно учасників і передбачати обов'язковість укладення суб'єктами договору про участь в ринку. Договір про долю в ринку фіксує найважливіші права і обов'язки учасника, АТС і НСО, а в іншому дає посилання на інші права і обов'язки, передбачені Комерційними і Технологічними Правилами ринку. Таким чином, багатоманітні права і обов'язки учасників, НСО і АТС, витікаючі з Правил ринку, одержать силу договірних і відповідний захист.

Висновки. У даній моделі передбачається, що право самостійного виходу на біржу (тобто фактично – на конкурентний ринок) мають тільки «оптові» покупці: крупні споживачі і енергозбут –

як процесингова компанія, що купує електроенергію для безлічі обслуговуваних споживачів. Таке обмеження «вільного вибору продавця» для дрібних споживачів може розглядатися як спрощення, необхідне на даному етапі для зручності аналізу моделей ринку, проте, нижче буде

показано, що такий варіант функціонування ринку має економічну основу і може реально існувати тривалий час. У даній моделі не показані і прямі договірні відносини (минувши біржу), які виникають у великих споживачів і енергозбуту з конкретними генеруючими компаніями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Голанский М. М. Новые тенденции в мировой экономике // http://www.mnpu.ru/library/rvm2000/2000_7.pdf.
2. Енергетична безпека України: Стратегія та механізми забезпечення / А. І. Шевцов, М. Г. Земляний, А. З. Дорошевич та ін; За ред. А. І. Шевцова. – Д. : Пороги, 2002. – 264 с.
3. Енергетична стратегія України на період до 2030 року та дальшу перспективу (проект). Інститут загальної енергетики НАН України. Звіт по договору № 134-2002 з Мінпаливенерго України // <http://mpe.energy.gov.ua/minenergo/control/uk/archive>.
4. Енергетичний менеджмент: Навчальний посібник / О. І. Соловей, В. П. Розен, Ю. Г. Лега та ін. – Черкаси : ЧДТУ, 2005. – 299 с.
5. Комплексна державна програма енергозбереження України на 2005-2020 роки (нова редакція). Попередній звіт / КЦ НІЗМЕЗ; Арена-Еко; Дніпропетровський філіал НІСД. – К., 2004. – 130 с.
6. Меркушов В.Т. Активна енергозберігаюча політика – пріоритетний напрям підвищення енергетичної безпеки України: Міжнар. конф. «Енергетична безпека Європи. Погляд у ХХІ століття»: Праці. м. Київ. 3-6 травня 2000 р. – К. : УЕЗ, 2010. – С. 45–48.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Щапін Є. С., 2011

Стаття надійшла до редколегії 22.04.2011 р.

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджено світовий ринок транспортних послуг, який прагне до інтер-модальних транспортних систем, інтегрованих як за видами транспорту, технологічно, так і в регіональному аспекті. Визначено, що інтеграція транспортних систем ґрунтується на глобальній уніфікації і стандартизації модулів, що входять у склад транспортної системи. Доведено, що важливішою задачею України є реалізація переваг її географічного положення і транспортної системи в якості природного транзитного моста між Європою і Азією.

Ключові слова: державне регулювання, міждержавні зв'язки, нормативно-правове регулювання, світовий ринок, транспортна система.

Исследован мировой рынок транспортных услуг, который стремится к интермодальным транспортным системам, интегрированным как за видами транспорта, технологически, так и в региональном аспекте. Определено, что интеграция транспортных систем основывается на глобальной унификации и стандартизации модулей, которые входят в состав транспортной системы. Доказано, что более важной задачей Украины является реализация преимуществ ее географического положения и транспортной системы в качестве естественного транзитного моста между Европой и Азией.

Ключевые слова: государственное регулирование, межгосударственные связи, нормативно-правовое регулирование, мировой рынок, транспортная система.

The world market of transport services, which aims to intermodal transport systems, as integrated by means of transportation, technology, and in the regional context. Determined that the integration of transport systems based on global harmonization and standardization of modules that are part of the transportation system. Proved that the important task of Ukraine is to realize the benefits of its geographical location and transportation system as a natural transit bridge between Europe and Asia.

Key words: government regulation, intergovernmental relations, legal regulation, world market, transport system.

Вступ. Процеси світової глобалізації економіки і інтенсифікації міжнародного товарообміну висувають особливі вимоги до транспортування вантажів і обумовлюють створення систем міжнародних транспортних коридорів.

Інтеграція європейських і азійських транспортних систем характеризується незбалансованістю вантажопотоків, корінними змінами у способах перевезення вантажів, відсутністю єдиного механізму забезпечення безперервності транспортного процесу, проблемами нормативно-правового регулювання транспортно-експедиційної діяльності. Крім того, це супроводжується недостатньою транспортною забезпеченістю створюваних міждержавних зв'язків, обмеженою пропускну здатністю морських портів та відсутністю комплексності у підході до розвитку міжнародної транспортної інфраструктури.

Проблема державного регулювання ринку транспортних послуг є предметом дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема таких, як: І. Бажин, С. Біла, С. Буга, В. Букін, А. Гаджинський, С. Гончаров, М. Гордон, М. Григора, Н. Громов, М. Орлатий, Ю. Пашенко та інші. Аналіз наукових праць з цієї проблематики показує відсутність єдності поглядів на основоположні принципи регулювання ринку транспортних послуг.

Постановка завдання

— проаналізувати концептуальні підходи стосовно організації транспортно-експедиційного обслуговування

Рішення

У зв'язку із інтенсивною глобалізацією світової економіки в наступний час спостерігається підвищення темпів росту транснаціональних транспортних потоків на напрямках, що пов'язують Західну

Європу зі Східною, а також з країнами Азіатського континенту, Тихоокеанського басейну, Африки. Значний споживчий ринок світу в сучасних умовах господарювання формується в Азії, де проживає 60 % населення планети. Індустріальні ж центри Північної Америки, Західної Європи і Японії, на долю яких приходить 40 % світового промислового виробництва, значно віддалені від цього ринку збуту продукції, що служить перешкодою для масового розвитку торговельних операцій [1].

Варто відмітити, що висування на передові позиції Євразійської світової транспортної системи стало наслідком дії двох макроекономічних чинників: нестійкості і нерівномірності використання досягнень НТП у різних секторах світового господарства, що спричиняє неоднакову швидкість розвитку різних галузей промислового виробництва у світовій економіці, та прискореним наростанням інтеграційних процесів у Європі. Частка імпорту Західної Європи в країнах Південної та Південно-Східної Азії через складності у транспортуванні в останні роки залишається незмінною (трохи більше ніж 30 %), хоча обопільні можливості сторін набагато ширше [2, с. 12].

Прогноз розвитку світової економіки свідчить про те, що перші десятиріччя 21 століття характеризуватимуться різким збільшенням товарних потоків між країнами Азіатсько-Тихоокеанського регіону і Європою з одночасним збільшенням надходження товарної маси з Азії до Європи. Так, в наступний час обсяги торгівлі між Європою і Азією досягнуть 600 млрд доларів за рік, перевезення вантажів у контейнерах складають 6 млн одиниць. За прогнозами Франкфуртського інституту логістики, транспортний потік у напрямку Схід-Захід у найближчий час збільшиться на 30 %. Тільки через схід Німеччини до 2015 р. імпорт зросте на 50-96 % [4]. В цілому по світовому транспорту у 2000-2015 рр. можна очікувати помірного росту обсягів вантажних перевезень при порівняльно більш високих темпах збільшення відвантаження наливних вантажів й стримування пасажирських перевезень. У якості максимального рівня середніх щорічних темпів приросту на цей період можна прийняти 2-2,5 % [3].

Однак розвиток міжнародного транспорту характеризується рядом проблем: по-перше, геополітичні межі і система економічних і правових відносин, які спрямовано на захист національного ринку, перешкоджають магістралізації основних транспортних напрямків. По-друге, відсутня комплексність у підході до розвитку міжнародної транспортної інфраструктури: як правило, міжнародні програми розвитку інфраструктури виходять за територіальні межі групувань країн і формуються у рамках регіональних транспортних організацій, часто натикаючись на протидію окремих держав. Крім того, це все супроводжується недостатньою транспортною забезпеченістю створюваних міждержавних зв'язків, обмеженою пропускнуою здатністю більшості морських портів та екологічними проблемами [4, с. 42].

З глобалізацією сучасного виробництва і розподілу товарів невіддільно пов'язана інтеграція виробництва і транспорту, головною метою якої є реалізація переваг поєднання, тобто досягнення економії ресурсів або створення нової, більш привабливої для споживачів якості послуг. З однієї сторони, інтеграція сприяє гармонізації виробничих зв'язків і розвитку економіки; а з іншого боку, вона висуває особливі вимоги до транспортних процесів. Основою інтеграції транспортних систем є ідея глобальної уніфікації і стандартизації модулів, що входять у склад транспортної системи. З цього виходить, що світовий ринок транспортних послуг прагне до інтермодальних транспортних систем, інтегрованих як за видами транспорту, технологічно, так і в регіональному аспекті.

З цього приводу варто також відзначити світову тенденцію до створення нової форми інтеграції – інтегрального транспортного підприємства. До його складу входять всі учасники транспортного процесу (перевізники, експедитори, термінали, підрядники) при умові збереження ними юридичної та фінансової самостійності та наданні одному з суб'єктів господарювання функцій головного підприємства, що виконує роль організатора процесу доставки вантажів і відповідає перед замовником – споживачем [5, с. 61]. Кожний учасник виконує визначені функції, і завдяки гнучкій організаційній структурі інтегральна система доставки забезпечує високу якість обслуговування.

Формування єдиного економічного простору та глибока інтеграція транспорту сприяли створенню нової транспортної політики, яка втілювалася спочатку в системі транс'європейських транспортних вісей (декларація Комітету міністрів транспорту, 1983 р.), потім – інтермодальних транспортних мостів (1 Загальноєвропейська конференція по транспорту, Прага, 1991 р.) і остаточно – у системі міжнародних транспортних коридорів (2 Загальноєвропейська конференція по транспорту, Греція, о. Крит, 1994 р., 3 Загальноєвропейська конференція по транспорту, Гельсінкі, 1997 р.). На Критській конференції 23 міністри транспорту європейських країн визначили 9 пріоритетних транспортних коридорів у напрямках Захід – Схід та Північ – Південь Європи [2]. Схема критських міжнародних транспортних коридорів (МТК) в автомобільному сполученні має ту ж топологію. Облаштування дев'яти критських коридорів оцінено в 50 млрд єкю. Пізніше було запропоновано продовжити критські транспортні коридори № 2 Берлін – Варшава – Мінськ – Москва до його виходу на Транссибірську магістраль і № 9 Гельсінкі – Санкт-Петербург – Мінськ – Москва – Київ – Одеса (Кишинів) Димитровград – Олександрополіс (з відгалуженнями Любашівка – Одеса та Київ – Мінськ – Вільнюс – Каунас – Клайпеда / Калінінград) до Новоросійська та Астрахані, а коридор № 3 Берлін – Дрезден – Львів – Київ – до Харкова і далі – на Самару, у напрямку Південно-Східної, Середньої і Центральної Азії. Крім того, у Євразійський транспортний коридор (проект

TRACECA) було включено Волго-Донський канал, а Північний морський шлях увійшов до загальноєвропейської транспортної системи. На сьогодні в Західній Європі практично завершено роботу по створенню європейських транспортних мереж (проект TEN – Trans-European Network).

Азіатські транспортні системи, на відміну від сформованих європейських, активно розвиваються і переформовуються. Азіатські країни замкнули залізниці у єдину мережу: так, в 1996 р. в районі станцій Дружба – Алашанькоу було зістиковано залізниці Казахстану і Китаю, в тому ж році завершилося будівництво ділянки Мешхед – Тенджен, який поєднав Туркменістан з Іраном; одночасно Іран забезпечив зв'язок своїх залізниць з портом Бендер-Аббас у Персидській затоці. Паралельно ЄС затвердив основні напрямки розвитку транс'європейської – трансазіатської транспортної мережі: новий «Шовковий шлях» намічено підключити до європейської транспортної інфраструктури через коридор Стамбул – Західна Європа. Економічна і Соціальна Комісія для країн Азії і Тихого Океану (ЕСКАТО) пропонує будівництво трансконтинентальної залізничної магістралі, яка поєднуватиме (через Аляску і Чукотку) залізничні мережі країн Азії, Європи, Північної Америки.

Таким чином, найактуальнішою проблемою на сучасному етапі являється оптимальне зістикування європейських і азіатських систем. І саме в цих умовах важливішою задачею України є реалізація переваг її географічного положення і транспортної системи в якості природного транзитного моста між Європою і Азією [5].

Загальновідомо, що стійкість позиції національної економіки в сучасному економічному світі визначається узгодженістю трьох стратегічних компонентів: ситуацією у зовнішній сфері, станом системи національних інтересів і пріоритетів та положенням національної економіки. Україна, знаходячись на перехресті важливих світових торгово-транспортних шляхів, може вигідно використати переваги свого геополітичного положення і прийняти безпосередню участь у формуванні МТК, забезпечуючи значний обсяг валютних надходжень за транзитні послуги.

В наступний час більш ніж 50 % вантажообігу залізничного транспорту України формується за рахунок міжнародних імпорتنих, експортних і транзитних перевезень (з поступовим зменшенням частки імпорتنих перевезень). Основну групу експортних вантажів України складають метали різні (приблизно 50 %), нафта і нафтопродукти (до 10 %), хімічні вантажі і мінеральні добрива (біля 15 %), руда різна і будівельні вантажі (10 %). Що стосується транзитних перевезень, то транзитний вантажопотік по території України в основному проходить зі Сходу на Захід; 65 % вантажів, що перевозяться, складає російський експорт, біля 15 % транзиту забезпечує Казахстан, більш ніж 5 % – Білорусь, 3,5 % – Молдова, 11,5 % – інші держави. Дев'яносто відсотків транзиту складають нафта і нафтопродукти (70 % – з Казахстану),

кам'яне вугілля, залізна і марганцева руди, мінерально-будівельні матеріали і чорні метали, добрива, хімікати, зерно і продукти перемелу. В перспективі до 2015 року можливий товарний потік в зоні МТК в Україні у напрямку захід – схід складатиме 384,3 млн. тонн.

Пріоритетами національної транспортної стратегії України є сприяння змішаним перевезенням, особливо питанням взаємодії залізничного транспорту з іншими видами, розробка політики залучення інвестицій до інфраструктури, створення адміністративних структур з метою забезпечення пріоритетів планування у специфічних секторах та участь у розвитку пан'європейських транспортних коридорах, а також у програмі TRASECA [2]. В цих умовах принципово важливим стає зближення національних законодавств і нормативних розпоряджень з міжнародними транспортними угодами і конвенціями, спрощення і гармонізація митних та інших процедур перетину кордонів, уніфікація транзитної документації. Крім того, особливої уваги потребують питання щодо встановлення оптимального балансу між державним регулюванням і приватним ринком перевізних послуг, проведення єдиної тарифної політики, оновлення рухомого складу з урахуванням розвитку комбінованих схем переміщення вантажів, а також створення системи терміналів для обробки вантажів за новими технологіями.

Однак реалізація стратегічних інтересів України сповільнюється через недосконалість вітчизняного нормативно-правового забезпечення діяльності транспортного комплексу, низький рівень сервісу, відсутність бюджетного фінансування та нездатність залучення Україною інвестицій (згідно американським дослідженням наша країна має низький індекс відкритості економіки, який відображує ефективність державної економічної політики у довгостроковому періоді і характеризується як «практично не вільна») [5]. На наш погляд, вирішення цих проблем потребує комплексного підходу, і в першу чергу – поєднання зусиль підприємницьких структур і державного регулювання. Мова йде про створення в Україні єдиної макрологістичної транспортної системи, що забезпечує впровадження прогресивних транспортних технологій при узгодженій роботі різних видів транспорту.

Висновки. Враховуючи сучасні тенденції господарювання, світовий ринок транспортних послуг прагне до інтермодальних транспортних систем, інтегрованих як за видами транспорту, технологічно, так і в регіональному аспекті. Інтеграція транспортних систем ґрунтується на глобальній уніфікації і стандартизації модулів, що входять у склад транспортної системи.

Одночасно інтенсивно розвивається транспортно-експедиційна діяльність, яка розглядається як комплексне обслуговування клієнтів в процесі перевезень, включаючи й транспортне експедирування. Світовий ринок транспортно-логістичного обслуговування характеризується коопера-

цією роботи транспортно-експедиційних компаній, централізацією логістичних функцій, диверсифікованістю діяльності транспортних фірм.

В цих умовах важливішою задачею України є реалізація переваг її географічного положення і транспортної системи в якості природного транзитного моста між Європою і Азією.

ЛІТЕРАТУРА

1. Большаков В. Ф. и другие. Белая Книга – Европейская транспортная политика до 2010 года: время решать. Транспорт – важнейшее направление и движущая сила интеграции / Международная академия транспорта, Всемирная организация автомобильного транспорта, Ирмат – Холдинг. – М. : ПолиграфСервисXXI, 2003. – 192 с.
2. Законодательство Украины о транспорте // Право и практика. – 2002. – № 30. – С. 3–117.
3. Котлер Ф. Основы маркетинга: Пер. с англ. / Общ. ред. и вступ. ст. Е. М. Пеньковой. – М. : Прогресс, 1990. – С. 341.
4. Ложачевська О. Характеристика транспортної галузі в Україні // Економіст. – 2002. – № 10. – С. 42–45.
5. Проблемы реформирования Украинского рынка транспортно-экспедиторских услуг // Транспорт. – 2002. – № 36. – С. 61–64.

Рецензенти: Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент;
Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.

© Акімов О. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 12.04.2011 р.

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ЯК ЗАСІБ СТАБІЛІЗАЦІЇ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ

Визначено особливості розвитку банківського сектору України; надано пропозицій щодо підвищення ефективності роботи системи державного гарантування вкладів фізичних осіб.

Ключові слова: банківський сектор, фінансово-кредитна система, фінансова криза, фонд гарантування вкладів.

Определены особенности развития банковского сектора Украины; разработаны предложения по повышению эффективности работы системы государственного гарантирования вкладов физических лиц.

Ключевые слова: банковский сектор, финансово-кредитная система, финансовый кризис, фонд гарантирования вкладов.

The peculiarities of Ukrainian banking sector development have been defined; the propositions in terms of efficiency of state guarantee fund of individuals have been developed.

Key words: banking sector, financial and credit system, financial|cost| crisis, state guarantee fund of individuals.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Зв'язок з науковими та практичними задачами. Фінансово-кредитна система відіграє ключову роль у забезпеченні руху грошових потоків в економіці і тим самим створює базові передумови суспільного відтворення. Основною ланкою фінансової сфери є банківська система, якій належить провідне місце у загальному механізмі організації й регулюванні господарського життя суспільства. Від ефективності функціонування банків вирішальною мірою залежить успіх соціально-економічних перетворень в країні. Лише через досконали банківську систему можна здійснити реструктуризацію національної економіки.

Стрімкий розвиток кризових явищ на світовому фінансовому ринку, зумовив необхідність внесення кардинальних змін до роботи фінансово-кредитної системи національних економік. Не виключенням є і українська економіка.

Розвиток банківської системи України було загальмовано зовнішніми та внутрішніми чинниками нестабільності. У свою чергу, стабілізація банківського сектору неможлива без залучення коштів населення. А ефективна державна система гарантування збереження та повернення банківських вкладів є неодмінною умовою притягнення тимчасово вільних коштів населення. Саме цим обумовлена актуальність дослідження державного регулювання захисту прав вкладників-фізичних осіб.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Виділення невирішених питань. Проблеми роз-

витку банківського сектору на основі гарантування вкладів фізичних осіб присвячено багато наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Тігіпко С. [1]. розглядає основні напрямки розвитку банківської системи України. Мазур Т. [2]. вивчає проблеми реформування правового режиму Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) в Україні. Безвух С. [3]. аналізує фактори, що впливають на швидкість проведення виплат вкладів по збанкрутілих банківських установах. Кравченко Н. [4]. досліджує правову природу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як резервного фонду банківської системи країни. Скоморович І. [5]. визначає місце фонду гарантування вкладів фізичних осіб у забезпеченості стабільності грошово-кредитної системи України. Огієнко В. та Раєвська Т. [6]. обґрунтовують концептуальні підходи до створення ФГВФО.

Загальна мета. Метою статті є розробка пропозицій щодо підвищення ефективності роботи банківської системи України на основі визначення особливостей її розвитку і удосконаленні організації державного гарантування вкладів фізичних осіб.

Виклад основного матеріалу. Обґрунтування отриманих результатів. На сучасному етапі розвитку міжнародних відносин національні економіки, незалежно від їх кількісних і якісних параметрів, функціонують в умовах поглиблення процесів глобалізації. Фінансова криза однієї з країн з масштабною економікою здатна спричинити-

ти економічний колапс у багатьох країнах світу. Остання світова фінансова криза була генерована найпотужнішою країною світу – Сполученими Штатами Америки, і негативно вплинула на національну економіку.

Глобальна економічна нестабільність призвела до розгортання системної фінансової кризи в Україні. Дефіцит кредитних ресурсів на міжнародному ринку капіталів призвів до скорочення ресурсної бази українських банків. За підсумками 2009 р.

банки нашої країни зазнали збитків на суму 28,0 млрд. грн. [7].

Обсяги депозитних коштів на рахунках у банках за 2009 р. знизилися на 6,9 %, або на 24787 млн. грн., і становили 334953 млн. грн. На фоні дефіциту зовнішніх і внутрішніх кредитних ресурсів у 2009 р. знизилася кредитна активність банків України: обсяги кредитного портфелю скоротилися на 1,5 % і склали 723295 млн. грн., що на 10727 млн. грн. менше ніж у 2008 р. (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка кредитного портфелю та депозитних ресурсів комерційних банків України [7]

Показники	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.
Кредитний портфель, млн. грн.	143423	245230	426867	734022	723295
Темпи зростання кредитного портфелю, %	161,9	171,0	174,1	172,0	98,5
Депозитний портфель, млн. грн.	134754	185917	283875	359740	334953
Темпи зростання депозитного портфелю, %	139,3	138,0	152,7	126,7	93,1
Вклади фізичних осіб, млн. грн.	74778	108860	167239	217860	214098
Темпи зростання вкладів фізичних осіб, %	179,7	145,6	153,6	130,3	98,3
Доля загальної суми депозитів у формуванні кредитних ресурсів, %	94,0	75,8	66,5	49,0	46,3
Доля депозитів фізичних осіб у загальній сумі депозитів, %	45,4	58,6	58,9	60,6	63,9
Доля депозитів фізичних осіб у формуванні кредитних ресурсів, %	52,1	44,4	39,2	29,7	29,6

За період з 2005 по 2009 рр. загальну динаміку депозитів українських банків складали вклади фізичних осіб. Причому спостерігається тенденція до підвищення долі депозитів фізичних осіб в загальній сумі банківських депозитів, частка яких з 45,4 % у 2005 р. збільшилася до 63,9 % у 2009 р. Однак за останній рік залишки за депозитами, залученими на рахунки домашніх господарств, зменшилися на 1,7 %, або на 3762 млн. грн. порівняно з їх зростанням у 2008 р. на 30,3 %.

Проведені дослідження стану кредитної і депозитної діяльності українських банків за 2005-2009 рр. дозволяють зробити наступні висновки:

- 2009 р. характеризувався зниженням депозитної і кредитної діяльності банків. Таким чином, банківську кризу можна зв'язати зі скороченням депозитної бази; збільшенням частки проблемних кредитів; зниженням банківської ліквідності та прибутковості;

- на кінець досліджуємого періоду доля депозитів складає близько 50 % всіх кредитних ресурсів; більше 60 % від загальної суми депозитів припадає на вклади фізичних осіб. Таким чином, з метою стабілізації банківського сектору України необхідно вжити заходів щодо збільшення обсягів вкладів фізичних осіб.

Основною причиною зменшення суми депозитів фізичних осіб на банківських рахунках стала втрата довіри населення до банківської системи. Дієвим інструментом повернення цієї довіри є державне забезпечення прав вкладників-фізичних осіб.

На сьогоднішній день у більшості ринкових економік функціонують спеціальні системи (колективні фонди, корпорації) гарантування (страхування) вкладів (депозитів). Вони гарантують вкладникам банку у разі його банкрутства відшко-

дування (повернення) їхніх вкладів у певних межах.

Гарантування вкладів певною мірою гарантує їх ліквідність, а також сприяє запобіганню масового вилучення вкладів із банків. Проте накопичений досвід функціонування систем захисту банківських вкладів у різних країнах виявив і певні проблеми. Зокрема, наявність системи гарантування вкладів, з одного боку, спонукає банки до надмірно ризикованої діяльності, а з іншого – зменшує стимули суб'єктів економіки щодо зваженого вибору банку для розміщення вкладів, аналізу діяльності банку, в якому розміщені вклади, провокує розміщення вкладів у банках, що займаються надмірно ризикованою діяльністю.

Основні цілі, які держава в особі законодавчих органів та регулятивно-наглядових банківських органів, зокрема центрального банку, намагається досягти при створенні системи гарантування вкладів такі [1]:

- сприяння створенню і мобілізації заощаджень, що має важливе значення для забезпечення реальних інвестицій в економіку;

- підвищення ступеня довіри до банківської системи;

- забезпечення стійкості банківської системи і грошового обороту;

- захист дрібних вкладників від ризиків, які вони не спроможні оцінити і врахувати у своїх економічних рішеннях.

В Україні держава забезпечує гарантування вкладів через роботу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, який було створено у 1999 р. Згідно з Законом України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» Фонд гарантує кожному вкладнику учасника (тимчасового учасника) Фонду та санаційного банку відшкодування коштів за

його вкладами, включаючи відсотки, в розмірі вкладів на день настання недоступності вкладів, але не більше 150 000 гривень по вкладах у кожному із таких учасників [8].

Проаналізувавши основні показники діяльності фонду гарантування вкладів фізичних осіб (табл. 2), слід зазначити, що протягом 2005-2009 рр. кількість учасників та тимчасових учасників постійно

зростає. Учасником Фонду є банк, який виконує встановлені НБУ економічні нормативи щодо достатності капіталу і платоспроможності та в стані виконувати свої зобов'язання перед вкладниками. Найбільший їхній приріст спостерігався протягом 2007-2008 рр., а у 2009 році цей показник зменшився на 5 учасників фонду.

Таблиця 2

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб [9]

Показник	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.
Кількість учасників	157	164	172	180	175
Кількість тимчасових учасників	6	2	2	2	9
Сума коштів, що акумульовані Фондом, млн грн.	624,32	856,3	1327	2919	4246
Відшкодована сума, тис. грн.	30173	176211	2651551	460842	1304084

Банки, які не виконують економічних нормативів та / або дія їх ліцензії зупинена, переводяться до категорії тимчасових учасників Фонду. Кількість тимчасових учасників у 2006 р. значно зменшилася, через порушення банківського законодавства та з інших причин. Така тенденція спостерігається протягом 2006-2008 рр., але у 2009 р. їхня кількість зросла на 7 учасників фонду. Також щороку збільшуються суми коштів, що акумульовані Фондом та відшкодовані суми. Тобто з кожним роком збільшується розмір гарантованих вкладів фізичних осіб та відшкодувань у випадку неможливості виконання банками вимог вкладників щодо повернення їм коштів.

Банки- (тимчасові) учасники зобов'язані сплачувати збори до Фонду. Початкові збори сплачуються новоствореними банками після отримання ліцензії в розмірі 1 % зареєстрованого статутного капіталу. Банки з поновленою ліцензією звільняються від таких зборів. Регулярні збори нараховуються двічі на рік в розмірі 0,25 % загальної суми вкладів, включаючи нараховані відсотки та сплачуються рівними частками щоквартально. А спеціальні збори встановлюються, якщо поточні доходи Фонду є недостатніми для виконання ним у повному обсязі своїх зобов'язань. Вони не повинні перевищувати на рік розмір регулярного збору. Якщо банки не сплачують своєчасно або в повному обсязі збори, вони зобов'язані сплачувати пеню у розмірі подвійної облікової ставки НБУ від розміру не перерахованої суми за кожний день прострочення [8].

Подальшими джерелами фінансування Фонду є початковий внесок НБУ у розмірі 20 млн грн. НБУ може також надавати Фондові кредити під заставу ЦП за ціною не нижче середньострокового (5 років) індексу інфляції. Кабінет Міністрів України також уповноважений надавати кредити у грошовій формі або у вигляді державних ЦП, але тільки, якщо інші форми фінансування вичерпані. Ліміт кредитування на наступний рік визначається щорічно в десятикратному розмірі надходжень від банків – учасників Фонду за 1 півріччя поточного року. Отримані ЦП Фонд має право реалізувати на

відкритому ринку, використовувати в якості застави при отриманні кредитів у банків, іноземних кредиторів, НБУ, або тримати їх до погашення. Фонд може також перераховувати свої кошти на депозитні рахунки в НБУ, за яким отримуватиме доходи. Взагалі, Фонд є єдиним розпорядником коштів, акумульованих у процесі його діяльності. Кошти Фонду не включаються до Державного бюджету України [8].

Державне регулювання ФГВФО здійснюється у відповідності до чинного законодавства. Протягом періоду діяльності фонду гарантування вкладів фізичних осіб нормативно-правова база постійно вдосконалюється. Враховуючи зміни тенденцій розвитку ринку ресурсів, залучених комерційними банками від вкладників, розмір відшкодувань збільшився.

Залежно від змін тенденцій розвитку ринку ресурсів, залучених комерційними банками від вкладників, розмір відшкодування збільшуватиметься. Згідно з Законом України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» на сьогоднішній день Фонд гарантує кожному вкладнику учасника (тимчасового учасника) Фонду та санаційного банку відшкодування коштів за його вкладами, включаючи відсотки, в розмірі вкладів на день настання недоступності вкладів, але не більше 150 000 гривень по вкладах у кожному із таких учасників [9]. Для порівняння у 2001 р. ця сума становила лише 1200 грн. У той же час, Законом не визначено порядок доплат фізичним особам у разі зміни (збільшення) гарантованої суми відшкодування коштів вже після дня настання недоступності вкладів.

Крім того, чинним законодавством та нормативно-правовими актами України залишилися не врегульованими питання щодо:

- можливості та форм інвестування коштів Фонду в умови проведення Міністерством фінансів України аукціонів з продажу державних цінних паперів;
- плати за користування Національним банком України тимчасовими вільними залишками коштів Фонду;

– порядку здійснення доплат фізичним особам у разі збільшення гарантованої суми відшкодування коштів.

Таким чином, нормативно-правова основа діяльності Фонду потребує подальшого вдосконалення.

Висновки та перспективи розробок. Банківський сектор України з другої половини 2008 р. функціонує в умовах глобальної і національної фінансової нестабільності. Що призвело до скорочення кредитної і депозитної діяльності банків і поставило їх на межу банкрутства.

З метою запобігання розвитку кризових явищ, як у фінансовому секторі так і в національній економіці в цілому, необхідно активізувати депозитну діяльність банків. Основою активізації цієї діяльності повинна стати державна система гарантування вкладів.

З часу набуття Україною незалежності і до 1999 р. в Україні не існувало системи, яка б забезпечувала захист інтересів та створювала фінансові можливості для відшкодування фізичним особам – вкладникам комерційних банків коштів у випадку неможливості виконання банками вимог вкладників щодо повернення їм коштів і зняття соціальної напруги у суспільстві у разі ліквідації банківської установи.

За відсутності механізму захисту інтересів фізичних осіб – вкладників комерційних банків створювало проблеми повернення вкладів населенню і підривало довіру до всієї банківської системи України. Через це спостерігалось зменшення надходжень депозитних ресурсів, що стало перешкодою для створення кредитних ресурсів банків.

У 1998 році згідно з Указом Президента України від 10.09.98 № 996/98 «Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб-вкладників комерційних банків України» було розпочато створення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Протягом останніх п'яти років через цей Фонд було здійснено компенсаційні виплати в розмірі понад 2236,5 млрд грн. вкладникам ліквідованих комерційних банків.

Нині в Україні розмір відшкодування вкладів, включаючи відсотки, за рахунок коштів Фонду становить 150 000 грн.

Але невід'ємною умовою стабілізації діяльності та подальшого розвитку банківської системи є вдосконалення державного регулювання цього питання.

Для ефективного управління Фондом гарантування вкладів фізичних осіб держава повинна здійснити наступні заходи:

- досягти стабільності національної валюти;
- створити ефективну інфраструктуру української банківської системи;
- знизити вартість кредитів, що збільшить їх обсяг;
- здійснити диверсифікацію умов залучення депозитних ресурсів;
- упорядкувати національне законодавство, яке регулює правовідносини щодо діяльності ФГВФО,
- завершити формування сприятливого правового середовища банківської системи, при якому фізичні особи будуть більш зацікавлені у проведенні депозитних та кредитних операцій.

Вихід системи гарантування вкладів фізичних осіб на принципово новий рівень – важкий процес, який потребує не лише залучення грошових коштів, але й займає багато часу. Однак, як показує досвід розвинених країн, можливість залучення вільних грошових коштів у домашніх господарств відкриває нові перспективи розвитку банківської системи, а відповідно й покращення економічного становища в країні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тігіпко С. Напрямки розвитку банківської системи України / С. Тігіпко // Вісник Національного банку України. – 2004. – № 6. – С. 4–6.
2. Мазур Т. В. До проблеми реформування правового режиму фонду гарантування вкладів фізичних осіб в Україні / Т. В. Мазур // Міжнародна наук.-практ. Інтернет-конференція: Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lex-line.com.ua>.
3. Безвух С. В. Швидкість відшкодування вкладу як основоположний елемент системи захисту вкладів у банківських установах / С. В. Безвух // Вісник хмельницького національного університету. – 2009. – № 2. – Том. 1 – С. 9–11.
4. Кравченко Н. Г. Правові засади створення та використання фонду системи гарантування вкладів України / Н. Г. Кравченко // Наукові записки. – 2007. – Том 64. – Юридичні науки. – С. 65–69.
5. Скоморович І. Г. Місце фонду гарантування вкладів фізичних осіб у забезпеченості стабільності грошово-кредитної системи України / І. Г. Скоморович // Економіка і регіон № 1 (20) – 2009 – С. 165–167.
6. Огієнко В., Равська Т. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб – гарант захисту «малих» вкладників в Україні // Вісник Національного банку України. – 2001. – № 6. – С. 39–44.
7. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.
8. Офіційний сайт Верховної Ради України Закон України Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб № 2740-III від 20.09.2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Офіційний сайт Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fg.org.ua>.

Рецензенти: Дацій О. І. – д.е.н., професор;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Ситник І. В., Сасенко В. Б., 2011

Стаття надійшла до редколегії 26.04.2011 р.

РОЗВИТОК НЕДЕРЖАВНИХ ВНЗ ЯК ФАКТОР ФОРМУВАННЯ КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА В ОСВІТІ

Визначено позитивні сторони у процесі створення недержавного сектора вищої освіти. Обґрунтовано напрями розвитку недержавних ВНЗ як фактору формування конкурентного середовища в освіті.

Ключові слова: Державне регулювання, комерційна основа, недержавний вищий навчальний заклад, фактор, формування.

Определены позитивные стороны в процессе создания негосударственного сектора высшего образования. Обоснованы направления развития негосударственных ВНЗ как фактора формирования конкурентной среды в образовании.

Ключевые слова: Государственная регуляция, коммерческая основа, негосударственное высшее учебное заведение, фактор, формирование.

Positive sides are certain in the process of creation of unstate sector of higher education. Directions of development of unstate are grounded higher educational establishment as factor of forming of competition environment in education.

Key words: State adjusting, commercial basis, unstate higher educational establishment, factor, forming.

Вступ. У функціонуванні вищої школи має бути забезпечений основний принцип ринкової економіки – свобода вибору. На сьогодні можна стверджувати, що потенційний споживач отримав можливість більш повною мірою реалізувати право вибору отримання спеціальності в тому або іншому ВНЗ. Сприяла цьому, з одного боку, можливість одержувати освіту в державних ВНЗ на комерційній основі, а з другого, поява недержавних ВНЗ.

Аналіз останніх наукових досліджень. Певну увагу проблемам державного регулювання освітньої сфери в загальному контексті розвитку економіки знань приділяли відомі вчені Г. Беккер, Е. Боуен, Е. Денісон, Дж. Кендрік, Я. Мінсер, Т. Шульц. В роботах вітчизняних вчених Л. І. Антошкіної, Т. М. Боголіб, А. І. Бутенко, В. А. Вісящева, В. М. Гейця, О. А. Грішної, Б. М. Данилишина, Г. А. Дмитренка, Т. А. Засць, С. М. Злупка, І. С. Каленюк, О. А. Кратта, В. Г. Кременя, В. І. Куценко, Л. К. Семів, О. П. Сологуб, Д. М. Стеценка, Л. А. Янковської та інших висвітлені окремі організаційно-економічні проблеми функціонування системи вищої освіти.

Постановка завдання:

- визначити позитивні сторони у процесі створення недержавного сектора вищої освіти;
- обґрунтувати напрями розвитку недержавних ВНЗ як фактору формування конкурентного середовища в освіті.

Результати. Освіта – явище більш давнє, ніж держава, через це природним було існування саме недержавних освітніх закладів. Як свідчить світовий досвід, приватна освіта – важливий фактор формування еліти постіндустріального суспільства, якість еліти вища в тих країнах, де є ефективна приватна освіта. Якщо для розвинених країн приватна вища освіта – явище природне і закономірне, то в Україні ж, де освіта десятиліттями була на державному утриманні, суспільство змушене поступово «звикати» до приватної освіти, сприймаючи її як щось нове. Як зазначають дослідники, з часів зародження вищої освіти для України характерною була не державна, а приватна освіта [6, с. 13].

За часи радянської влади освітній сектор, в т. ч. вища освіта, перебували виключно у державній власності, що відповідало потребам планової економіки і марксистсько-ленінській теорії, згідно якої державне і недержавне «співіснують» не може. Не відкидаючи здобутків вищої освіти за роки радянської влади, довелося визнати, що монопольне становище державних ВНЗ протягом семидесяти років призвело до кризовості, застою у впровадженні прогресивних освітніх технологій, до зниження в суспільстві престижу вищої освіти, в численних випадках – до корупції.

Відновлення незалежності України разом з демократизацією законодавства і суспільної організації створило передумови для відродження і

розвитку приватного (недержавного) сектора вищої освіти. Державні заклади виявили неспроможність швидко подолати нераціональну структуру підготовки кадрів, що склалась в умовах централізованої економіки, і задовольнити потреби ринкової економіки, що зароджувалась, у відповідних кадрах.

Паралельно з становленням ринкової економіки переживала процес становлення і приватна освіта як ринковий феномен. Зміни, що сталися у сфері вищої освіти України з появою навчальних закладів недержавної форми власності, мають настільки велике значення, що деякі автори схильні вважати їх «революцією вищої освіти» [7, с. 4].

На користь розширення приватної освіти висуваються такі аргументи:

- необхідність забезпечення фінансування освіти, достатнього для потреб сучасного соціально-економічного розвитку;
- необхідність трансформації системи освіти з метою поліпшення якості навчання за умов обмежених можливостей державного бюджету через створення конкурентних умов;
- сучасна економічна ситуація є дуже мінливою, і відповідно – система освіти повинна бути більш гнучкою, здатною пристосовуватись до нових умов і вимог ринку праці. Потреба зробити навчальні заклади більш динамічними реалізується у наданні їм більшої автономії та можливостей отримувати додаткові доходи від своєї діяльності, що відповідає засадам функціонування приватних ВНЗ;
- розширення потреби в освіті за різними культурними та релігійними моделями, в яких зацікавлені певні групи населення;
- зростання приватного інтересу всіх громадян до освіти в результаті підвищення значення знань як фактора економічного і соціального розвитку [5, с. 19].

Узагальнюючи дослідження недержавного сектору вищої освіти, можна виділити наступні етапи його розвитку, одночасно відмічаючи, що процес ще триває.

Перші чотири етапи супроводжувалися пошуком на державному рівні найефективніших норм функціонування приватного сектора освіти. У цей час приватний сектор вищої освіти став об'єктом високої зацікавленості і потенційних клієнтів (молоді та батьків), і політиків, і науковців-педагогів.

Перші українські приватні ВНЗ були створені у 1990-1992 рр. на основі Законів «Про підприємництво в Українській РСР», «Про підприємства», «Про освіту», переважно вони мали форму МП і ЛТД і діяли без будь-яких ліцензій. За цей період було створено біля 500 приватних ВНЗ, багато з яких не мали навіть елементарної матеріальної бази та кадрів, і багато з них було ліквідовано через рік-два, не зробивши жодного випуску (точну цифру ВНЗ на той час встановити не можна, оскільки централізованого обліку новостворених закладів не було). Зокрема, не був чітко визначений набір документів, потрібних для

реєстрації ВНЗ, яку могли здійснювати і місцеві органи влади. Відкрити у той час ВНЗ було так само легко, як звичайний магазин. В той час у Росії, наприклад, відкриття освітнього закладу було можливим тільки після висновку експертної комісії, що створювалася державним органом управління освіти або органом місцевого самоврядування. Така вітчизняна практика пояснювалась і браком відповідного досвіду, і тим, що в державних органів освіти не вистачало часу на роботу з приватними закладами [6, с. 13]. Низька якість роботи багатьох із новостворених ВНЗ, на жаль, компроментувала роботу і тих з них, які працювали по-новаторськи і змусила державні органи поступово шукати способів подолання некерovanості в сфері недержавної освіти.

У процесі створення приватних ВНЗ були і позитивні сторони:

- молодь отримала можливість альтернативного вибору у процесі здобуття вищої освіти і за формами, і за спеціальностями;
- новостворені ВНЗ надали можливість вчитись тисячам молодих людей, адже цей період характеризувався соціально-економічною кризою і держава нічого не могла запропонувати вчорашнім випускникам;
- держава, не обмежуючи будь-якими актами створення приватних ВНЗ, розв'язала творчу ініціативу працівників освіти і всіх бажаючих у творенні нових типів навчальних закладів, включаючи і вищі. Це у той час, коли, зважаючи на низькі заробітки, відбувався масовий відплив науково-педагогічних кадрів з освітнього сектора, а вкрай низький конкурс в аспірантуру свідчив про падіння престижу цієї сфери.

В останні роки темпи зростання недержавного сектору вищої освіти уповільнилися, що пояснюється насамперед насиченістю ринку платних освітніх послуг, а також широким впровадженням контрактної підготовки кадрів у державних ВНЗ.

Таким чином, розвиток недержавного сектору вищої освіти характеризується суттєвим зростанням основних кількісних параметрів, а сьогодні актуалізується нарощування якісних показників роботи недержавних ВНЗ.

В сучасних умовах становлення і розвиток недержавних закладів освіти, крім активізації підприємницької діяльності в країні, визначаються наступними значимими факторами:

1. Давні традиції. Україна має багаті історичні традиції функціонування недержавного сектору освіти, який був ліквідований у перші роки радянської влади. Перші вищі навчальні заклади – Острозька та Києво-Могилянська академії – утримувалися на кошт релігійних і громадських організацій, а також меценатів, якими завжди славилася Україна. Через це деякі дослідники ведуть мову про відродження, а не створення у нас приватної освіти [6, с. 15].

2. Привабливість ринку освітніх послуг. Ринок освітніх послуг був і залишається досить привабливим, що зумовлюється значною його місткістю

(яка тепер звужується), а також можливістю отримання прибутків.

3. Невтішні прогнози соціально-демографічного розвитку України. Йдеться насамперед про тенденцію скорочення народжуваності. Це неминує призведе до посилення конкуренції як між державними і недержавними ВНЗ, так і всередині недержавного сектору. У боротьбі за студента приватні ВНЗ змушені будуть покращувати свою діяльність. Ті ж НЗ, які виявляться неспроможними зберігати і підвищувати свою конкурентоспроможність, вибуватимуть з ринку.

4. Глобалізація. У більшості визначень глобалізації йдеться про вираження комплексного взаємного переростання суспільних процесів (економічних, соціальних, правових, культурних), яке відбувається в просторі і часі. Саме глобалізацію, як породження лібералізму, визначають каталізатором процесу всезагальної комерціалізації і впровадження логіки конкурентної боротьби і ринку в такі сфери, як культура, освіта, охорона здоров'я, які ще донедавна розглядалися як «суспільне благо».

Отже, глобалізаційні тенденції поширюються і на ринок освітніх послуг і є важливою проблемою для вищої освіти. Зміни, які відбуваються на міжнародному освітньому ринку, свідчать про те, що невід'ємним елементом вищої освіти стає інтернаціоналізація. У зв'язку з процесами інтернаціоналізації та глобалізації навіть виник термін «макдоналізація» освіти, основною небезпекою якого визнають можливість розповсюдження єдиної формули і копіювання західної моделі освіти, нівелювання культурних особливостей країни [3, с. 29]. Економічна інтеграція вимагає певної стандартизації процесів і результатів освітньої діяльності. Міжнародна конкуренція стоїть на порозі кожного ВНЗ в особі зарубіжних університетів, коледжів і шкіл бізнесу, які рекрутують українських студентів і пропонують різні програми вже в Україні. Одночасно українські студенти, які отримують знання на батьківщині, повинні мати можливість застосувати їх в інших країнах, як для продовження навчання, так і для професійної діяльності.

5. Регіональний фактор, вплив якого на розвиток недержавних ВНЗ пов'язується з відмінностями в соціально-економічному розвитку регіонів. Хоча приватні ВНЗ III-IV рівнів акредитації функціонують практично в усіх регіонах, за винятком Сумської і Чернігівської області, найбільше їх зосереджено в столиці (у Києві діє 22 приватних та 20 державних ВНЗ). Цікаво, що як на початку, так і наприкінці ХХ ст. приватна освіта, особливо вища, досить чітко локалізувалася в основному в Центральній та Східній Україні. Таке розташування ВНЗ свідчить про те, що новоутворення виникають в містах, де традиційно висока концентрація педагогічних кадрів та існують міцні традиції вищої школи [1]. Приблизно 15 % приватних ВНЗ розташовані у причорно-

морському регіоні, який включає Крим, Одеську, Миколаївську та Херсонську області.

У цілому по Україні на недержавні ВНЗ припадає 22,3 % загальної їх мережі, тоді як частка кількості студентів ВНЗ приватної форми власності становить близько 15 % [4, с. 11]. Це свідчить про те, що основна частина приватних ВНЗ – маломістка, а тому проблематичними є рівень їх матеріально-технічного і кадрового забезпечення. Отже, приватний сектор системи вищої освіти формується і функціонує з урахуванням регіональних особливостей.

Виступаючи проти приватних ВНЗ, Міністерство освіти заперечує основоположний принцип ринку – те, що конкуренція сприяє підвищенню якості послуг, змушує суб'єктів ринку діяти більш ефективно. А щодо дотримання правил конкурентної боротьби, – це функція відповідних державних органів. Що стосується недержавних ВНЗ, то під впливом конкуренції з потужними державними ВНЗ вони змушені:

- знаходити ту ринкову нішу, яка являється найбільш витребуваною зі сторони споживачів освітніх послуг;
- займати активну позицію, застосовувати нетрадиційні підходи для покращення власної привабливості;
- бути більш гнучкими і динамічними;
- створювати нову якість освіти не за рахунок старої наукової школи, а за рахунок підходів до освіти як певного роду послуг;
- більш ефективно використовувати фінансові засоби, обсяг яких в ринкових умовах прямопропорційний якості їхньої роботи. [2, с. 10].

Створена і діє Асоціація ВНЗ, заснованих на недержавній власності. Вона взяла на себе вирішення широкого кола питань: пошук сучасних форм, методів та засобів реалізації навчальних програм, організації взаємодії державних і недержавних ВНЗ, сприяння членам асоціації у діяльності, надання їм правової допомоги тощо. Нині асоціація об'єднує понад сто приватних ВНЗ. Паралельно діє Конфедерація ВНЗ, створена Міжрегіональна академія управління персоналом (МАУП), яка об'єднує недержавні ВНЗ, що не увійшли до асоціації.

У прагненні забезпечити свою конкурентоспроможність, приватні ВНЗ повинні намагатись:

- залучати на постійній основі висококваліфікований викладацький склад, використовуючи для цього різноманітні стимули – високу оплату праці, сприяння у видавництві наукових праць, надання кожному професору асистента;
- застосовувати в навчальному процесі нові технології; використати переваги невеликої чисельності студентів, раціонально індивідуалізуючи роботу з студентами;
- не допускати зниження вимог до абітурієнтів;
- налагоджувати активну співпрацю з потенційними роботодавцями, заключати з ними угоди

про проходження практики, залучати їх до розробки тем дипломних робіт.

У політичному, економічному й організаційному плані недержавні ВНЗ «вільні» від турботи держави, єдиним обмежувальним фактором їхньої діяльності повинно виступати чинне українське законодавство, яке потребує оновлення, перегляду ряду норм, доповнення.

Незважаючи на те, що мережа приватних ВНЗ в Україні досить розгалужена, в термінології зберігається певна невизначеність.

Так, у статті 1 Закону України «Про вищу освіту України» поряд із визначенням вищого навчального закладу державної, комунальної власності дається таке означення ВНЗ приватної форми власності: «вищий навчальний заклад, заснований на приватній власності і підпорядкований власнику (власникам)».

Отже, законодавством України регламентоване існування двох секторів освіти – державного (і комунального) та приватного. Проте, розглядаючи їх трактування і визначення розмірів, з методологічних позицій мають місце розбіжності. Зокрема, відповідно до позиції Щокіна Р., «...приватний сектор освітніх послуг об'єднує послуги приватних ВНЗ, створених на приватному капіталі, та платні послуги державних закладів освіти» [10, с. 4]. Цієї ж точки зору дотримуються Каленюк І. С. та Кучеренко Д. І. [5, с. 21], які до приватного сектора щодо вищої освіти, відносять послуги усіх приватних ВНЗ в Україні I-IV рівнів та послуги державних ВНЗ, які надаються на платній основі фізичним та юридичним особам. Такий підхід дещо «розмиває» межі приватної вищої освіти. При цьому виділяється важлива ознака – це джерела фінансування навчання окремих індивідумів.

Альтернативою щодо висловленої вище позиції, яка поділяється автором, є думка стосовно того, що приватним сектором вищої освіти визначаються всі ВНЗ, які створені фізичними або юридичними особами та які надають платні освітні послуги [8, с. 174].

Компромісну позицію займають Д. М. Чупрунов та Е. Н. Жильцов, на думку яких основним чинником поділу освіти на сектори економіки слід вважати лише спосіб фінансування. Зокрема, вони вважають, якщо даний ВНЗ більш як на 50 відсотків фінансується з бюджету, то його слід відносити до державного сектора. Якщо ж він більш ніж на 50 відсотків фінансується за рахунок приватних фізичних чи юридичних осіб, то його слід, відповідно, відносити до приватного сектора. [9, с. 43].

Узагальнюючи вище наведені підходи щодо визначення секторів вищої освіти за формою власності, звернемось до чинної методології, що закріплена у законодавчій базі. Відповідно до розробленої на основі положень Господарського кодексу України, який набув чинності з 1 січня 2004 року, нової редакції державного класифікатора форм власності, недержавними є об'єкти

права комунальної власності, які відокремлені від державної власності. Тому вживання терміну «ВНЗ недержавної форми власності», хоч і найчастіше використовується, але є неточним.

Згідно п. 2 ст. 18 Закону України «Про освіту» навчальні заклади, що засновані на загальнодержавній або комунальній власності, мають статус державного навчального закладу. Об'єднання навчальних закладів державної і комунальної власності в один блок доцільне через те, що мета і діяльність перших і других в цілому співпадають. Послуги державної освіти надаються ВНЗ, які створені державою і підпорядкованими тим чи іншим її органам. Відповідно державні ВНЗ здійснюють процес навчання за встановленими державою програмами, використовуючи державні ресурси і активи та виконують державне замовлення на підготовку спеціалістів.

Комунальні ВНЗ контролюються муніципальними органами влади. Студенти, які навчаються в державних і комунальних ВНЗ, проходять навчальні програми, незалежно від форми навчання (бюджетна чи платна). Крім того, на ВНЗ державної і комунальної власності поширюється норма ЗУ «Про вищу освіту» (ст. 23 п. 4) про те, що кількість студентів, прийнятих на перший курс на навчання за державним замовленням, повинна становити не менше, ніж 51 відсоток від загальної кількості студентів-першокурсників.

Натомість у недержавних ВНЗ держава не регламентує порядок і умови вступу. Заклади, що належать до недержавної освіти можуть бути пов'язані з функціонуванням різного роду релігійних конфесій, спортивних спілок, об'єднань діячів культури, політичних партій і т. ін. Навчальні заклади внутрішньофірмової приватної освіти являють собою освітні структури, які діють «всередині» приватних корпорацій. В Україні ВНЗ цих двох напрямів майже не поширені. Тому в подальшому дослідженні терміни «приватний ВНЗ» і «ВНЗ недержавної форми власності» вживатимуться як синоніми.

Якщо говорити про приватні ВНЗ, які діють на ринку освітніх послуг як підприємницькі структури на підставі ліцензії, то вважаємо доцільним переглянути п. 4 ст. 18 Закону України «Про освіту», яким стверджується, що потреба у ВНЗ незалежно від форм власності та їх мережа визначаються Кабінетом Міністрів України.

Хоча в законодавстві про освіту в Україні закріплено юридичну основу ВНЗ приватної форми власності, нормативна база таких закладів освіти недосконала. В жодних нормативно-правових актах немає чіткого визначення термінів «приватний вищий навчальний заклад» і «приватна освіта», як немає окремого положення, яке б стосувалося діяльності приватних закладів освіти. Проте більшість недержавних закладів освіти існують як незалежні приватні ВНЗ – автономні навчально-наукові центри, які будують свою роботу на принципах підприємництва, самофінансування і самоокупності. Вони на практиці до-

тримуються прийнятих в Україні державних стандартів, проходять державну акредитацію і ліцензування, після чого здобувають право видавати випускникам своїх закладів дипломи державного зразка.

З метою усунення суперечностей у трактуванні і вдосконалення правової діяльності недержавних (приватних) ВНЗ вважається за доцільно дати законодавче тлумачення термінам «приватна освіта» і «приватний ВНЗ».

Віднесення конкретного ВНЗ до певної форми власності й організаційно-правової форми потребує аналізу трьох аспектів: власності, фінансування і контролю. Причому, зміни в одному із цих вимірів не обов'язково означають, що змінюються інші два, і навіть більше: можливі одночасні зрушення в протилежних напрямках. Так, збільшення обсягів недержавного фінансування не вимагає змін у формальній власності навчального закладу; той хто фінансує навчання не отримує будь-якого більшого контролю над навчальним закладом.

Висновки. Таким чином, узагальнюючи вище наведені підходи щодо термінології, ми пропонуємо наступне визначення.

Приватний ВНЗ – це комерційна освітньо-наукова організація, яка створюється відповідно до чинного українського законодавства і діє на його основі як підприємницька структура на принципах самофінансування, самоуправління і відносної самостійності через надання споживачам платних освітніх та інших забезпечуючих послуг на договірній основі.

Державні і приватні ВНЗ є різними моделями вищої освіти не тільки за формами власності. Альтернатива полягає передусім в тому, що вони мають різні:

- структури управління і підлеглості;
- організаційні і психолого-педагогічні умови функціонування;
- можливості на ринку праці і відбору абітурієнтів;
- кількісні характеристики, які дають підстави говорити про «потоківий» та індивідуальний підхід до підготовки фахівців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Астахова К. Сучасний стан та тенденції розвитку приватної освіти в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.Visnyk.iatp.org.ua>.
2. Борисова Е. Качество образования и место высшей школы в обществе / Е. Борисова // Альма Матер (Вестник высшей школы). – 2003. – № 11. – С. 9–14.
3. Дж. Даниел. Высшее образование – на продажу. Пер. с англ. Журнал «Education Today» / Джон Даниел // Альма Матер (Вестник высшей школы). – 2003. – № 4. – С. 28–31.
4. Долішній М. Підприємництво в соціальній сфері як передумова формування експортоорієнтованої економічної політики / М. Долішній, В. Куценко // Економіка України. – 2006. – № 8. – С. 10–18.
5. Каленюк І.С. Приватний сектор на ринку освітніх послуг в Україні / Каленюк І.С., Кучеренко Д.І. // Теорія мікро- та макроекономіки. – К.: АМУ. – 2003. – Вип. 14. – С. 18–25.
6. Корольов Б. Недержавний сектор світи в Україні: проблеми становлення і розвитку / Борис Корольов // Вища освіта України. – 2003. – № 1. – С. 8–14.
7. Огаренко В. М. Недержавна вища освіта в Україні: перше десятиріччя: Історичний нарис. – Запоріжжя. – 2000. – С. 4.
8. Основи організації та методики викладання у вищій школі / [Білоус В. Т., Горюнова Л. І., Цимбалюк О. В., Цимбалюк С. Я.]. – Ірпін: Академія ДПС України, 2006. – 254 с.
9. Чупрунов Д. М. Экономика, организация и планирование высшего образования / Чупрунов Д. М., Жильцов Е. Н. – М.: Высшая школа, 1988. – 176 с.
10. Щокін Р. Що дає недержавна освіта державі і кому вона заважає // Персонал плюс. – 2005. – № 40 від 5-11 жовтня – С. 4.

Рецензенти: Іванов М. С. – д.політ.н., професор;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Война В. Г., 2011

Стаття надійшла до редколегії 09.04.2011 р.

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК УПРАВЛІННЯ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ

У статті висвітлена діяльність основного фінансового органу держави в управлінні фінансами – Міністерства фінансів та його підрозділів – Державного казначейства, Контрольно-ревізійної та Податкової служби.

Ключові слова: Міністерство фінансів, Державна податкова служба, Казначейство, Контрольно-ревізійне управління.

В статье освещена деятельность основного финансового органа страны в управлении финансами – Министерства финансов и его подразделений – Государственного казначейства, Контрольно-ревизионной и Налоговой службы.

Ключевые слова: Министерство финансов, Государственная налоговая служба, Казначейство, Контрольно-ревизионное управление.

The article reviews the activities of the main financial body of the state in financial management – the Ministry of Finance and its divisions – the State treasury, Control – audit and Tax services.

Key words: Ministry of Finance, State Revenue Service, Treasury, Control – audit Office.

В умовах ринкових відносин фінанси використовуються державою як ефективний регулятор усіх сфер економічного життя суспільства. Вони забезпечують функціонування економіки, стимулюють економічне зростання усіх регіонів країни, їх конкурентоспроможність на світовому ринку, забезпечують умови для стабільного процесу відтворення національного господарства і досягнення на цій основі ефективного соціально-економічного розвитку в Україні.

В цьому зв'язку дослідження розвитку управління фінансів набуває особливого значення.

Мета статті – дослідження становлення та розвитку системи органів управління фінансів в Україні з часів незалежності.

Найважливішою ознакою незалежності будь-якої держави є її фінансова система. З проголошенням у 1991 р. незалежності України розпочався процес становлення фінансової системи країни. Формування реальної ринкової економіки вимагало створення нової системи управління державними фінансами, яка б забезпечувала розробку та реалізацію нової фінансової політики держави, процес формування та ефективного використання фінансів для досягнення поставлених цілей у сфері фінансів та координувала дії усіх суб'єктів.

Згідно з Конституцією України загальне керівництво всією фінансовою системою держави було покладено на Міністерство фінансів. Цілий ряд функцій, які раніше виконувало союзне міністерство фінансів перейшли до Міністерства фінансів України. Розпочалася перебудова орга-

нізаційної структури Центрального апарату Міністерства і місцевих фінансових органів. На початок 1992 р., згідно діючого на той час адміністративного поділу України, вона складалася із Центрального апарату, який в свою чергу складався із управлінь і самостійних відділів, обласних фінансових управлінь, двох міських фінансових управлінь – м. Києва і Севастополя та районних фінансових відділів, районних фінансових відділів у містах, які мали районний поділ [5].

В непростих умовах становлення держави Міністерством фінансів було багато зроблено для розбудови фінансової системи суверенної України. Так, протягом 1991-1992 рр. в основному було створено власну податкову, бюджетну, митну системи, частково-валютну систему. Нові напрямки у фінансовій політиці в умовах трансформації економіки у ринкових умовах вимагали нових підходів до формування нової системи контролю за державними фінансами. Фінансовий контроль держави повинен був спрямовуватися насамперед на раціональне використання бюджетних коштів і коштів фондів цільового призначення, контроль за виконанням бюджету та використанням органами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад коштів позабюджетних фондів, які через свої контрольні органи здійснювала Верховна Рада, Рада АР Крим та місцеві ради. Для забезпечення єдності контролю за формуванням доходів і здійсненням видатків Державного бюджету в складі Міністерства фінансів утворюються відокремлені

підрозділи – Контрольно-ревізійна служба, Державне казначейство та Державна податкова служба [1].

Перші зміни відбулися в структурі податкової системи. З прийняттям Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет Україна почала будувати власну податкову систему. 4 грудня 1990р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про державну податкову службу в Україні» № 509-ХІІ, який визначив статус державної податкової служби, її функції та правові основи діяльності. Створення самостійної державної податкової служби мало забезпечити перехід від системи платежів до бюджету, які були при Радянському Союзі, до системи оподаткування доходу чи прибутків. З 1991р Державна податкова інспекція підпорядковується Міністерству фінансів.

У грудні 1993 р. приймається нова редакція Закону України «Про державну податкову службу в Україні». Згідно з цим Законом Державна податкова служба зберегла свій статус як орган, що діє при Міністерстві фінансів України і підпорядковується йому. Було визначено склад податкової служби, який складався з Головної державної податкової інспекції України, державних податкових інспекцій по АР Крим, областях, районах, містах і районах у містах Києва і Севастополя. Державні податкові інспекції здійснювали контроль за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю надходження до бюджетів податків, зборів, внесків до державних цільових фондів, встановлених законодавством України. Державна податкова служба включала два підрозділи: податкову інспекцію, яка підпорядковувалася Міністерству фінансів та податкову поліцію, яка підпорядковувалася Міністерству внутрішніх справ [4].

В подальші роки продовжується удосконалення податкової системи. В структурі головної податкової інспекції відбулися зміни. Після Указу Президента «Про утворення державної податкової адміністрації України та місцевих податкових адміністрацій» від 22.08.1996 р. № 60 змінився статус державної податкової служби. На базі органів державної і податкової інспекції та підрозділів Міністерства внутрішніх справ України по боротьбі з приховуванням прибутків від оподаткування була утворена Державна податкова адміністрація. Подальші удосконалення податкової системи визначенні Основними положеннями податкової політики в Україні, схваленими Постановою Верховної Ради України від 04.12.1996 р. передбачали реформування правових норм, що визначали форми, методи, механізми регулювання і встановлювали величини і порядки справлення податкових зборів. Сьогодні в Україні діє новий Податковий кодекс від 02.12.2010 року № 2755-VI, який регулює відносини, що виникають у сфері справлення податків і зборів [7].

Здійснення контролю за мобілізацією і ефективним та цільовим використанням коштів бюджету та інших господарських органів у частині

виконання ними виділених їм бюджетних коштів було покладено на контрольно-ревізійну службу. У січні 1993 р. був прийнятий Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» № 2939-ХІІ, яким визначено її статус, функції та правові засади діяльності. Відповідно до цього закону на базі контрольно-ревізійного управління Міністерства фінансів і підрозділів відомчого контролю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади створено державну контрольно-ревізійну службу, яка є центральним органом державної виконавчої влади. Згідно ст. 1 цього Закону визначена структура державної контрольно-ревізійної служби. Вона складається з Головного контрольно-ревізійного управління України, якому підпорядковані контрольно-ревізійні управління в АР Крим, областях, містах Києві і Севастополі. До складу обласних контрольно-ревізійних управлінь входять контрольно-ревізійні підрозділи (відділи, групи), у районах, містах і районах у містах з районним поділом. Пізніше відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 24.06.2007 року № 884 «Про запровадження Положення про Головне контрольне-ревізійне управління» йому було надано статус центрального органу виконавчої влади, що забезпечував реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [2].

Відповідно до Закону – головним завданням контрольно-ревізійної служби є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах, ефективним використанням коштів, виконанням місцевих бюджетів. Державний фінансовий контроль реалізується через проведення державного фінансового аудиту та інспектування.

Правову основу діяльності контрольно-ревізійної служби України складають Конституція України, Закон України «Про державний фінансовий контроль», законодавчі акти, акти Президента і Кабінету міністрів України. Державна контрольно-ревізійна служба України утримується за рахунок Державного бюджету України.

В умовах трансформації економіки для розбудови фінансової системи і забезпечення фінансової стабільності в державі Кабінет Міністрів України у 1993 р. прийняв Положення про Міністерство фінансів України (Постанова «Питання Міністерства фінансів України» від 27.02.1993 р. № 147), згідно якому Міністерство стало головним органом виконавчої влади. Було затверджено нову структуру апарату Міністерства, а разом із змінами в структурі апарату відбулося посилення окремих функцій Міністерства, переважно пов'язаних із зміною форм власності, демонополізацією виробництва, розвитком підприємницької діяльності і різних галузей економіки у регіонах, створенням і функціонуванням спеціальних вільних економічних зон. В червні 1994р. в складі Міністерства фінансів та його підрозділів в областях,

районах, містах утворилися управління, відділи та інспекції державних доходів. Вони несли відповідальність за дотриманням діючого порядку справлення бюджетних доходів і за виконання плану надходжень платежів до бюджету [5].

З метою забезпечення ефективного управління коштами Державного бюджету України, контролем за виконанням державних фінансових ресурсів і активів, підвищення оперативності в фінансуванні видатків відповідно до Указу Президента України «Про Державне казначейство України» від 27.04.1995 р. № 335 при Міністерстві фінансів України утворюється Державне казначейство. Постановою Кабінету Міністрів України від 31.07.1995 р. № 590 затверджено Положення «Про Державне казначейство України». Згідно Положення Державне казначейство є урядовим органом державного управління, що діє у складі Міністерства фінансів і йому підпорядковується. Воно складається із Центрального апарату Державного казначейства України та територіальних органів – головних управлінь в АР Крим, областях, містах – Києві і Севастополі, управлінь Державного казначейства у районах і містах. На цю структуру було покладене завдання здійснення контролю за виконанням державного бюджету, а також за надходженням і використанням коштів державних позабюджетних фондів і позабюджетних коштів установ та організацій, що утримуються за рахунків коштів державного бюджету. Сьогодні Державне казначейство в своїй діяльності керується постановою КМУ від 26.04.2007 р. № 676 із змінами і доповненнями [3].

Реформування органів державного фінансового контролю продовжується, але, як показує практика, системного підходу до розбудови державного фінансового контролю не має. Всупереч конституційним нормам розподілу влади й повноважень на провідну роль в організації та проведенні державного фінансового контролю претендує Головне контрольно-ревізійне управління.

Враховуючи вимоги Стратегії економічного і соціального розвитку 2004-2015 р. та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. Міністерством фінансів та фінансовими органами інтенсивно проводиться бюджетна і податкова політика, удосконалюється фінансовий механізм взаємовідносин держави та місцевої влади. Важливим кроком Міністерства фінансів у фінансовій політиці стало прийняття бюджетного кодексу. З його ухваленням у 2001 році почалася перебудова бюджетного процесу в Україні. В його основу покладено програмно-цільовий метод планування бюджетних видатків, сформовано механізм міжбюджетних відносин держави, АР Крим та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими

ресурсами. У складі Міністерства утворюються департаменти і управління, які координують роботу галузей управлінь, що входили до складу кожного департаменту. Крім того, на департаменти були покладені важливі завдання з втілення в життя фінансової політики. Посилився бюджетний блок Міністерства, у складі департаменту по бюджету були створені управління, до основних функцій яких входило складання і виконання бюджету. Підвищилася роль Міністерства фінансів у розробці макроекономічної стратегії та прогнозування [1].

Поступово Міністерство фінансів перетворюється на головний орган уряду по розробці та реалізації фінансової політики. Сьогодні Міністерство фінансів в своїй управлінській діяльності керується Постановою КМУ від 27.12.2006 року № 1837 «Про запровадження Положення про Міністерство фінансів України» із змінами і доповненнями, Конституцією України, Законом України «Про державний фінансовий контроль» та іншими законодавчими актами.

На сучасному етапі реформування системи органів управління фінансами особливу актуальність набувають питання доцільності відокремлення органів фінансового контролю від Міністерства фінансів. Якщо раніше підпорядкованість Міністерству фінансів забезпечувала єдність державного контролю за формуванням доходів та здійсненням видатків державного бюджету, то сьогодні розбудова цієї системи йде шляхом подальшого відокремлення її складових. Відокремленість Державної податкової адміністрації зумовила фіскальну спрямованість дій податкових органів та тенденцію до їхнього переродження в «силову структуру» через утворення у їхньому складі спеціальних підрозділів з боротьби з податковими правопорушеннями-податкової міліції. Та головне – відбулась відокремленість стадії виконання бюджетами за доходами, що не сприяє гармонізації бюджетного процесу держави, який постійно має нестачу ресурсів і щорічно потребує додаткових бюджетних надходжень. Крім того, відокремлення призвело до послаблення ролі Міністерства фінансів як центрального органу виконавчої влади у сфері фінансової політики держави [6].

Реформування системи органів управління фінансами в Україні – це неперервний процес, який триває і сьогодні.

Підсумовуючи вищесказане, зазначимо, що система органів управління фінансами в Україні потребує подальшого удосконалення. Створення єдиної системи управління фінансами забезпечить результативність не тільки фінансової політики держави, але й сприятиме ефективному розвитку економіки країни та її регіонів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Венгер В. В. Фінанси: Навч. посіб. (для студен. вищ. навч. закл.). – К. : Центр учб. л-ри, 2009. – 56 с.
2. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль : Навч. посіб. (для студен. вищ. навч. закл.). – К. : Центр учб. л-ри, 2009. – С. 22–25, 34–38 с.

3. Державний фінансовий контроль : Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / Н. С. Витвицька, І. Ю. Чумакова, М. М. Куцупатрий. – К. : КНЕУ, 2003. – С. 294–296, 314 с.
4. Довгалюк В. І., Ярмоленко Ю. О. Податкова система : Навч. посіб. – К. : Центр учб. л-ри, 2007. – 192 с.
5. Пятаченко Г. О., Кухарець Л. В. Становлення та розвиток фінансів України (1917-2003). – К. : НДФІ, 2005. – 26, 290, 748, 691 с.
6. Сивульський М. І. Проблеми становлення системи державного фінансового контролю в Україні // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С. 4–7.
7. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення. – К. : Знання – Прес, – 2004. – 167, 276, 376 с.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Штермер О., 2011

Стаття надійшла до редколегії 06.05.2011 р.

«КАНАДСЬКА ЕНЦИКЛОПЕДІЯ» ЯК УЗІРЦЕВИЙ ПІВНІЧНОАМЕРИКАНСЬКИЙ НАВЧАЛЬНО- НАУКОВИЙ ІНТЕРНЕТ-РЕСУРС У ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У праці на основі звернення до профільних статей «Канадської енциклопедії» систематизовано уявлення про основні категорії науки державного управління як однієї з соціально-наукових дисциплін. Конкретизовано авторську концепцію механізмів державного управління, розглянуто питання предметної визначеності галузі наук державного управління. Закладено теоретико-методологічні підвалини дослідження проблем державної управлінської політики. Розкрито специфіку державної сімейної політики як різновиду секторальної політики держави.

Ключові слова: соціальні науки, держава, державне управління, механізми державного управління, публічне адміністрування, політико-управлінський підхід, бюрократія, державна управлінська політика, сімейна політика.

В работе на основе обращения к профильным статьям «Канадской энциклопедии» систематизированы представления об основных категориях науки государственного управления как одной из социально-научных дисциплин. Конкретизирована авторская концепция механизмов государственного управления, рассмотрен вопрос предметной определенности отрасли наук государственного управления. Заложены теоретико-методологические основы исследования проблем государственной управленческой политики. Раскрыта специфика государственной семейной политики как разновидности секторальной политики государства.

Ключевые слова: социальные науки, государство, государственное управление, механизмы государственного управления, публичное администрирование, политико-управленческий подход, бюрократия, государственная управленческая политика, семейная политика.

In the paper by means of studying profile articles from "The Canadian Encyclopedia" the notions of main categories of government as a social science are systemized. The author's conception of the machinery of government is specified, the issue of the subject-matter definition for public administration as an academic field is examined. The methodological and theoretical basis for research of public policy issues is pledged. Particular features of the family policy as a kind of the sectoral public policy are revealed.

Key words: social sciences, state, government, machinery of government, public administration, policy-management approach, bureaucracy, public policy, family policy.

Вступ. Фундаментальною і водночас вельми актуальною проблемою галузі державно-управлінських наук є обґрунтування шляхів удосконалення системи механізмів державного управління сферою сімейних (родинних) відносин. Для розв'язання цієї проблеми вельми корисним є, зокрема, звернення до наукового внеску канадських фахівців, що представляють галузь наук державного управління і публічного адміністрування. Його

врахування відкриє доступ до всієї сукупності фундаментальних і прикладних напрацювань канадської науки й надбань тамтешньої практики державного регулювання сфери сімейних відносин у цілях їхнього застосування в Україні.

Постановка задачі. Метою дослідження є виявлення у статтях фахівців галузі наук державного управління і публічного адміністрування, що опубліковані в «Канадській енциклопедії», яку

розміщено в Інтернеті на засадах вільного доступу, елементів внеску до методології та теорії цієї галузі, найбільш значущих із точки зору використання в якості елементів теоретико-методологічної бази під час удосконалення механізмів регулювання сфери сімейних відносин в Україні. Її було досягнуто шляхом розв'язання низки конкретних наукових завдань, що зводилися до такого: систематизувати уявлення про основні категорії науки державного управління як однієї з соціально-наукових дисциплін; конкретизувати авторську концепцію механізмів державного управління; розглянути питання предметної визначеності галузі наук державного управління; закласти теоретико-методологічні підвалини дослідження проблем державної управлінської політики; розкрити специфіку державної сімейної політики як різновиду секторальної політики держави.

Результати. «Канадська енциклопедія» (англ. «The Canadian Encyclopedia») [див.: 2] з'явилася вперше у вигляді тритомного видання в 1985 році. Вже через три роки, у 1988-му, побачило світ розширене – чотиритомне видання. 1990 року у межах проекту вийшла друком «Канадська енциклопедія для молодших» (англ. «The Junior Encyclopedia of Canada»), що була пізніше перейменована та нині називається «Канадська енциклопедія для молоді» (англ. «The Youth Encyclopedia of Canada»). Додамо, що в новому столітті – 2002 року – вже до онлайн-ового комплексу видань (точніше, комплексної енциклопедичної праці) було інкорпоровано престижну «Музичну енциклопедію».

Канадські фахівці слушно зазначають, що протягом останніх тридцяти років ми стали свідками справжньої революції у сфері продуктування, пошуку та використання інформації. Протягом 1990-х побачили світ численні видання як «Канадської енциклопедії», так і молодіжної її версії у вигляді компакт-дисків. А 1999 року повний текст цієї енциклопедії та супутніх ресурсів було розміщено в мережі Інтернет на засадах вільного доступу. При цьому обсяги інформації, що надається, постійно зростали в минулому і нині продовжують зростати. Ми користуємося поточною версією «Канадської енциклопедії», яка датована 2011 роком.

Починаючи з 1980-х років, проект реалізує редакційна команда, яку очолює Джеймс Г. Марш (Marsh), котра незмінно демонструє «відданість найвищим стандартам об'єктивності». До авторського колективу входять більше 5000 вчених і спеціалістів, що представляють усі дисципліни та всі регіони Канади. Сукупний результат їхньої праці являє собою найбільш деталізований портрет країни та її «комплексної ідентичності» з-поміж тих, що існували й існують. Загалом, ця енциклопедична праця оцінюється як найрізноманітніше, найоб'єктивніше та найточніше джерело інформації про Канаду для студентів, школярів, науковців, інших читачів, інформаційний ресурс

номер один у країні та світі з канадської проблематики.

Особливо підкреслюється значення «Канадської енциклопедії» як унікального навчального засобу, що, на додачу до згаданих вище чеснот, підходить до «інтерпретації та осмислювання всіх предметів по-канадськи». У розпорядженні викладачів, студентів й учнів – вельми потужна пошукова система та розгалужені предметні покажчики. З метою використання в аудиторіях і класних кімнатах пропонується багато опитувальників для перевірки знань, навчальних ігор, посилань на інші Інтернет-ресурси тощо. При цьому наголошується, що завдяки благодійній підтримці «Канадська енциклопедія» й надалі залишатиметься у вільному, безплатному доступі.

Враховуючи притаманний канадським ученим-суспільствознавцям рівень фахової культури, звернення до відповідних статей «Канадської енциклопедії» дозволить суттєво доповнити уявлення про цілу низку питань із числа тих, яким присвячено наше дисертаційне дослідження. Почнемо з вихідного поняття «соціальні науки» (англ. social sciences) [див.: 9]. Воно не співпадає з більш розповсюдженим у пострадянських країнах поняттям «суспільні науки». Вчені решти країн світу звичайно виділяють чотири категорії: фізичні науки, біологічні науки (або природничі науки), гуманітарні дисципліни (англ. humanities) і соціальні науки. Лише подеколи фізичні та біологічні дисципліни об'єднують під назвою «природничі науки», а гуманітарні та соціальні дисципліни зовсім зрідка – під назвою «суспільні науки» (у такому контексті термін є прийнятним). Як правило ж, соціальні дисципліни виокремлюють, завжди зараховуючи до їх числа антропологію (соціальну, або культурну), економічні, політичні, психологічні та соціологічні науки та інколи додаючи – за індивідуальним вибором – кримінологію, педагогіку, географію (соціальну й економічну), правознавство, психіатрію, філософію, релігію, історію. Протягом минулого століття в царині соціальних наук відбулися такі прогресивні зміни: по-перше, розроблено засоби сучасного, «добросчесного» теоретизування та дотримання високих стандартів емпіричної перевірки; по-друге, визнано взаємозв'язок соціальних, політичних та економічних сил; по-третє, розвинулася низка психологічних дисциплін, важливих для аналізу суспільної поведінки; по-четверте, вдосконалювалися кількісні дослідні методи; і по-п'яте, соціальні науки були «інкорпоровані» в суспільство.

Може виникнути питання: чому в наведеному вище переліку відсутні науки державного управління? (У своїх працях ми вже неодноразово наголошували на тому, що саме термін «державне управління» у більшості випадків є адекватним для передачі англосовної категорії *government*.) Суть справи полягає в додержанні традиції, яка давно вкорінилася в канадському соціально-науковому знанні [див.: 10]. Акцентується вихідне

визначення політології як систематичного вивчення процесів державного управління за допомогою застосування наукових методів для дослідження політичного життя й та обставина, що розширення предметної царини наукової галузі (йдеться про владу в усіх її проявах, включаючи виниклі у недержавних формах людського об'єднання) не похитнуло уявлень про ключову роль держави. Тим більше, що в середині минулого століття утвердилося вужче розуміння влади як предмета політичних наук (англ. political science), а саме: зведення її до контролю над процесами прийняття й реалізації рішень у публічній сфері, на відміну від приватно-бізнесової. Зрозуміло, що за цього підходу державне управління в цілому й такі дисципліни, як публічне адміністрування та державна політика, зокрема зараховуються до галузі політичних наук.

Стосовно поточної зміни місця, займаного національними державами у глобальному соціумі, канадські фахівці підкреслюють наступне [див.: 7]. Глобалізація капіталізму, яка розгортається, зовсім не означає, що держави більше не є важливими дійовими особами. Вона означає лише, що їхня роль реструктується. Зникнення комуністичних режимів, «перехід до демократії» капіталістичних авторитарних режимів і розвиток нових соціальних рухів, – усе це спрацювало на переорієнтацію громадського дискурсу в бік загостреного розуміння важливості автономії громадянського суспільства від держави. Однак вельми активна роль держав у частині сприяння розвитку вільних ринків, навпаки, звукує автономію громадянського суспільства в кількох значущих відношеннях. Це можна проілюструвати яскравим прикладом фактичного скасування канадською державою профспілкових свобод у державному секторі протягом двох останніх десятиліть. У канадському суспільстві згадані події знову висунули на перший план побоювання стосовно «сильної держави», яка обмежує ліберальні демократичні свободи, навіть якщо відповідні кроки сприяють утвердженню свободи ринкового господарювання. В результаті канадці більшою мірою, ніж будь-коли, переймалися проблемою визначення не лише смислу й масштабів державного суверенітету (до речі, канадські фахівці ніколи не плекали ілюзій щодо характеру відносин із сусідніми США, визначаючи положення своєї країни як «залежність у багатстві», англійською – “rich dependency”), але й смислу та масштабів особистих і соціальних, тобто загальносуспільного рівня, свобод в умовах глобального капіталізму.

Зазначимо, що, розглядаючи науки державного управління як складову частину галузі політичних наук, канадські фахівці водночас акцентують предметну специфіку даної підгалузі. У цьому переконує розмежування двох дисциплінарних утворень у загальному предметному показнику «Канадської енциклопедії»: політика (англ. politics) і державне управління (англ. government) виділені в якості окремих рубрик, рівноправних

предметів. Що стосується категорії “government”, то розмежовуються три її значення [див.: 4]. У вузькому сенсі цим терміном позначається група міністрів, що входять до Кабінету, тобто йдеться про Уряд. Але ширше категорія вживається в іншому значенні, за яким вона охоплює весь апарат держави, включаючи органи виконавчої, законодавчої, судової влади, інститути державної служби, збройних сил тощо, його ланки всіх рівнів (у випадку Канади – федерального, провінційного, регіонального, місцевого). Нарешті, термін, що розглядається, часто вживається, так би мовити, у процесуальному сенсі, пов'язуючись із досягненням і застосуванням влади.

На нашу думку, цілеспрямоване, нерозривне поєднання другого і третього варіантів наукового трактування категорії «державне управління», розкритих у попередньому абзаці, породжує нову якість: виникає синтетичне уявлення про **механізми державного управління** (англ. machinery of government) як окрему реальність, що не зводиться до державного управління в будь-якій іншій «іпостасі» та повинна виступати самостійним предметом наукового дослідження.

У «Канадській енциклопедії» категорія «механізми державного управління» застосовується у статті, присвяченій публічному адмініструванню (англ. public administration) [див.: 6]. У своїх попередніх працях ми доводили, що цей термін може перекладатись і словосполученням «державне управління» – за умови розуміння тієї обставини, що йдеться про державне управління у специфічному, вузькому сенсі. Додамо: другий варіант перекладу з англійської буде коректним, якщо в оригіналі сам термін “public administration” вживається у вузькому сенсі. Якщо ж він використовується в широкому розумінні, то охоплює на додачу управління лікарнями, навчальними закладами й т. п. На відміну від розповсюдженого в нашій країні переконання, що категорія публічного адміністрування зарубіжною наукою досить чітко визначена, канадські фахівці підкреслюють, що вона загальноприйнятої дефініції не має. Ба навіть, з огляду на масштабність і дискусійний характер предмета, простіше пояснити, про що йдеться, ніж дати визначення.

Наголошується на тому, що саме **публічне адміністрування**, тобто **державне управління у вузькому розумінні**, все частіше розглядається як окрема, самостійна наукова галузь. До певного моменту її проблематика традиційно досліджувалась або в межах галузі політичних наук, або в межах галузі управлінських наук (англ. administrative science, or administration). Процес виокремлення, на думку авторитетного фахівця К. Кернана, відображає створення в західних університетах шкіл (факультетів) публічного адміністрування, що прийняли на озброєння політико-управлінський підхід (англ. policy-management approach). Він органічно поєднує застосування підходів, які здавна притаманні двом згаданим вище галузям, із дослідженням державної управлінської, або просто

державної, політики (англ. public policy). При цьому публічне адміністрування викладається як міждисциплінарний предмет політологами, економістами, соціологами та представниками інших наукових галузей. У Канаді перші навчальні програми з публічного адміністрування було запроваджено 1936 року, а першу школу (факультет) публічного адміністрування створено 1952 року. Головною установою галузі є Канадський інститут державного управління (англ. Institute of Public Administration of Canada). Це загальнонаціональна організація і наукове товариство, що об'єднує працівників системи державного управління всіх рівнів та університетських викладачів дисциплін галузі публічного адміністрування. Інститут спонукує проведення семінарів і конференцій та публікації, включаючи видання фахового журналу "Canadian Public Administration".

Провідний канадський фахівець у галузі державно-управлінських наук Р. Віткер підкреслює, що ключовим у межах публічного адміністрування є вивчення державної бюрократії (англ. bureaucracy) [див.: 10]. При цьому дослідники виходять із розуміння бюрократії, що утвердилося в західній соціологічній науці [див.: 8]. Взагалі-то цей термін традиційно асоціюється з системою державного управління, різноманітними її складниками. Насправді ж саме бюрократія утворює також підґрунтя для діяльності приватних корпорацій, політичних партій, профспілок, церков і будь-якої іншої великої за розміром модерної організації. Стійке асоціювання терміна в масовій свідомості з рутиною, паперовою працею, довготривалими процедурами та централізованою й жорсткою ієрархією надає йому принизливого значення. Але в соціальній науці бюрократія розглядається головним чином як форма соціальної організації, що, згідно з класичним підходом М. Вебера, являє собою один із найважливіших кроків на шляху «раціоналізації» суспільного життя, оскільки втілює модель раціонального управління.

Показово, що статтю, присвячену бюрократії як елементу державного управління [див.: 5], написав уже згадуваний К. Кернаган, що є й автором базової статті «Публічне адміністрування». Цей вчений надає наступну дефініцію: бюрократія може бути визначена як спосіб побудови формальної організації, що характеризується поділом праці, функціональною спеціалізацією, владною ієрархією та системою правил, приписів і документальної фіксації діяльності. Причому в загальному вжитку категорія стосується адміністративної ланки апарату державного управління. Послідовне використання саме такого визначення відіграє ключову роль, оскільки запобігає принизливій синонімічності терміна з поняттям «червоної стрічки», тобто з затримкою, неефективністю, неповороткістю.

З огляду на важливість категорії «державна управлінська політика» (яку надалі будемо частіше вживати у, так би мовити, спрощеному варіанті

«державна політика») для обґрунтування предметної визначеності науки державного управління й публічного адміністрування, про що йшлося вище, треба спеціально звернутися до визначення цієї категорії [див.: 1]. Терміном **державна управлінська політика (державна політика)** звичайно позначають загальну мету структур державного управління та найкращі або такі, що їм віддається перевага, засоби її досягнення у нерозривній єдності, процесуальній цілісності згаданої мети й засобів. Базова категорія «управлінська політика» (англ. policy) може мати принаймні два відокремлюваних значення: стосуватися того, *як* треба щось робити (правил і процедур; цей варіант може бути названий адміністративною політикою), або ж того, *що* треба робити (змістовних програм діяльності). А втім, дослідження проблем державної політики нерідко зорієнтовані на одночасне, нероздільне використання обох наведених значень, і ми свої розвідки в цій царині вибудовуємо аналогічним чином.

Для узгодження дій за різними напрямками державно-управлінські структури звичайно формують систему пріоритетів, що утворюють підґрунтя для так званих «загальних політик» (англ. general policies), наприклад, соціальної, економічної й зовнішньої. Загальні політики своєю чергою скеровують більш конкретні «секторальні політики» (англ. sectoral policies). Скажімо, в Канаді в межах соціальної політики традиційно виокремлюють політику культурну, освітню, мовну, житлову, в галузі охорони здоров'я, у сфері праці тощо. Питання сімейної політики в цій країні звичайно розглядаються на рівні суб'єктів федерації [див., напр.: 3]. Це зумовлено тією обставиною, що, згідно з конституцією Канади, державне управління послугами в галузі охорони здоров'я та добробуту здійснюється органами влади провінцій. Точаться суперечки, зокрема й у Квебеку, слід формулювати та впроваджувати державну сімейну політику або ж політику боротьби з бідністю. Однак ця проблема потребує спеціального дослідження.

Висновки. Наукова новизна результатів дослідження полягає в наступному:

- на основі звернення до такого авторитетного видання, як «Канадська енциклопедія», систематизовано уявлення про основні категорії науки державного управління як однієї з соціально-наукових дисциплін;
- категорію механізмів державного управління подано під кутом зору нерозривної єдності організаційно-інституційних і процесуальних моментів;
- охарактеризовано політико-управлінський підхід до публічного адміністрування як такий, що є підґрунтям для предметної визначеності галузі наук державного управління;
- інтегральний підхід, зорієнтований на синтез різних значень терміна «державна управлінська політика», запропоновано використовувати в

якості головного під час дослідження проблем державної політики;

– наголошено на специфічній природі сімейної політики як різновиду секторальної державної політики.

Теоретичне значення відповідних положень обумовлюється тим, що вони являють собою важливий елемент теоретико-методологічної бази створення наукової концепції вдосконалення механізмів державного управління сферою сімейних (родинних) відносин в Україні на сучасному етапі

суспільного розвитку. Їхня практична значущість випливає з можливості та корисності застосування одержаних результатів із метою покращення якості та підвищення ефективності функціонування вітчизняної системи механізмів державного управління у відповідній частині. Подальші розробки з цієї теми, на нашу думку, мають бути пов'язані насамперед із спеціальною характеристикою системи механізмів сімейної політики держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Bernard A. Public policy [Електронний ресурс] / A. Bernard // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0006550>.
2. The Canadian Encyclopedia [Електронний ресурс] / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до енциклопедії: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=HomePage&Params=A1>.
3. Gaudel M. Quebec family policy [Електронний ресурс] / M. Gaudel // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0009487>.
4. Gow J. I. Government [Електронний ресурс] / J. I. Gow // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0003347>.
5. Kernaghan K. Bureaucrasy [Електронний ресурс] / K. Kernaghan // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0001104>.
6. Kernaghan K. Public administration [Електронний ресурс] / K. Kernaghan // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0006540>.
7. Panitch L. State [Електронний ресурс] / L. Panitch // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0007669>.
8. Sales A. Bureaucracy and formal organization [Електронний ресурс] / A. Sales // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0001105>.
9. Vallee F. G. Social science [Електронний ресурс] / F. G. Vallee // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0007527>.
10. Whitaker R. Political science [Електронний ресурс] / R. Whitaker // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0006374>.

Рецензенти: Смельянов В. М. – к.т.н., доцент;

Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент

© Кондратюк Т. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 01.04.2011 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АКИМОВ Олександр Володимирович – здобувач Академії муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: проблеми реалізації державної транспортної політики.

ВОЙНА Валентина Георгіївна – здобувач Академії муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: вища освіта в Україні та Болонський процес, розвиток приватного сектора в освіті.

ГЕРАСИМЧУК Зоряна Вікторівна – доктор економічних наук, професор, Луцький національний технічний університет.

Коло наукових інтересів: теоретичні та прикладні основи сталого розвитку, концептуальні засади політики сталого розвитку.

ЄВТУШЕНКО Олександр Никифорович – кандидат політичних наук, доцент, Чорноморський державний університет імені Петра Могили (м. Миколаїв).

Коло наукових інтересів: територіальна громада, територіальні інститути державної влади і місцевого самоврядування в Україні.

ЄМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, державний службовець I рангу.

Коло наукових інтересів: розвиток державної служби в Україні, модернізація державної служби, європейська інтеграція України, малий та середній бізнес.

ЄМЕЛЬЯНОВА Ірина Анатоліївна – викладач кафедри гуманітарних дисциплін Національного педагогічного університету ім. В. О. Сухомлинського.

Коло наукових інтересів: маргінальність українського соціокультурного типу.

ЗАМИКУЛА Володимир Васильович – здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління.

Коло наукових інтересів: регіональний агропромисловий комплекс, еколого-економічна реструктуризація АПК.

КАЛЬНИШ Юрій Григорович – завідувач кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник.

Коло наукових інтересів: державне управління, державна політика та політичний аналіз.

КОВАЛЕНКО Світлана Олександрівна – аспірантка кафедри державної політики і менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державна політика соціального захисту, боротьба з безробіттям.

КОВАЛЕНКО Сергій Михайлович – студент філософського факультету Національного університету ім. Тараса Шевченка.

Коло наукових інтересів: теорія соціально-правової держави, філософія Томаса Гоббса.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент ЧДУ імені Петра Могили, заступник директора Інституту державного управління.

Коло наукових інтересів: молодіжна політика в Україні.

КОЗЛОВА Людмила Василівна – кандидат наук з державного управління, ст. викладач кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: психологія управління, державна політика в Україні, європейська інтеграція.

КОНДРАТЮК Тетяна Вікторівна – докторант кафедри філософії і методології державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, кандидат наук з державного управління, автор близько 50 наукових праць та 1 монографії.

Коло наукових інтересів: механізм державного регулювання сфери сімейних (родинних) відносин та їх удосконалення, захист прав дітей та молоді. Активний громадський та політичний діяч – Голова Партії зелених України та Голова Національної Ради Жінок України.

ЛИХАЧОВ Сергій Васильович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри спеціально-правових дисциплін Донецького державного університету управління. **Коло наукових інтересів:** національна безпека, громадська безпека і порядок.

ЛОПУШИНСЬКИЙ Іван Петрович – професор кафедри державного управління, педагогіки та психології Херсонського національного технічного університету, доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України.

Коло наукових інтересів: національні меншини, екстериторіальна самоорганізація та самоврядування громадян, національно-культурна автономія.

МАТВІЙЧУК Людмила Юріївна – кандидат географічних наук, доцент, Луцький національний технічний університет.

Коло наукових інтересів: теоретичні та концептуальні засади раціонального використання та охорони туристичних ресурсів, туристичний бізнес.

НЕТОВЧЕНА Олена – курсант Академії митної служби (м. Дніпропетровськ).

Коло наукових інтересів: міжнародний бухгалтерський облік, проблеми дивергенції та конвергенції.

ПАЛАГНЮК Юліана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, політики ЄС та їх законодавче забезпечення.

РЕМЕЗОВ Дмитро Алевтинович – аспірант, кафедра державної політики та менеджменту ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: стратегія державного регулювання економічного розвитку в Україні.

САСНКО Віктор Борисович – здобувач Донецького державного університету управління.

Коло наукових інтересів: реформування фінансово-кредитної системи України.

СИНІЦЯ Микола Іванович – здобувач кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: технологізація державного управління.

СИТНИК Інесса Василівна – кандидат економічних наук, доцент, Донецький державний університет управління.

Коло наукових інтересів: банківська система України, державна політика в фінансовій сфері.

СОРОКА Світлана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: парламентська діяльність, взаємодія вищих органів влади, європейська інтеграція.

ТЕМИРГАЛІЄВ Рустам Ільмирович – кандидат наук з державного управління, докторант Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: міжрегіональна інтеграція, диференціація регіонального розвитку, регіональна політика.

ТЕОДОРОВИЧ Денис Олегович – аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону, компетенція органів місцевого самоврядування.

ТОПАЛОВА Ельзара Халілівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління, педагогіки та психології Херсонського національного технічного університету.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція України, регіональна політика.

ТОПОЛЕНКО Надія Михайлівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри обліку і аудиту Академії митної служби (м. Дніпропетровськ).

Коло наукових інтересів: гармонізація та стандартизація в фінансовій сфері в країнах ЄС.

ЧЕРНОВ Сергій Іванович – кандидат наук з державного управління, державний службовець, Харківська обласна рада.

Коло наукових інтересів: територіальне управління, регіональна політика в Україні, адміністративна реформа в Україні.

ШКУРАТОВА Ірина Іванівна – кандидат наук з державного управління, науковий співробітник, ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України».

Коло наукових інтересів: природне середовище, державна екологічна політика, управління відходами.

ШТЕРМЕР Олена Євгенівна – аспірант, кафедра державної політики та менеджменту ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток фінансової системи України.

ЩАПІН Євген Сергійович – здобувач Академії муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: ринок енергопостачання, державне регулювання в енергетичній сфері.

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Технічний редактор, комп'ютерна верстка *Н. Караман*.
Друк *С. Волинець*. Фальцювально-палітурні роботи *А. Грубкіна*

Підп. до друку 01.06.2011 р.
Формат 60х84¹/₈. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 19,06. Обл.-вид. арк. 16,96.
Тираж 300 пр. Зам. № 3453.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: vrector@kma.mk.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.