

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія

«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Випуск 252, 2015

Том 263

Наказом МОН України № 528 від 12.05.2015 року
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.

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

Перересстрація:

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

Перересстрація:

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

Рекомендовано до друку та
поширення мережею Інтернет
рішенням вченої ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 11 від 11.06.2015).

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА:

Клименко Л. П.	голова редакційно-видавничої ради, головний редактор журналу «Наукові праці», доктор технічних наук, професор, ректор ЧДУ імені Петра Могили
Беглиця В. П.	заступник голови редакційно-видавничої ради, заступник головного редактора журналу «Наукові праці», доктор наук з державного управління, доцент, проректор з наукової роботи ЧДУ імені Петра Могили
Смельянов В. М.	голова редколегії серії «Державне управління», доктор наук з державного управління, професор
Іванов М. С.	голова редколегії серії «Політологія», доктор політичних наук, професор
Мещанінов О. П.	голова редколегії серії «Педагогіка», доктор педагогічних наук, професор
Горлачук В. В.	голова редколегії серії «Економіка», доктор економічних наук, професор
Грабак Н. Х.	голова редколегії серії «Екологія», доктор сільськогосподарських наук, професор, старший науковий співробітник
Матвєєва Н. П.	голова редколегії серії «Філологія. Мовознавство», доктор філологічних наук, професор
Клименко Л. П.	голова редколегії серії «Техногенна безпека», доктор технічних наук, професор
Пронкевич О. В.	голова редколегії серії «Філологія. Літературознавство», доктор філологічних наук, професор
Тригуб П. М.	голова редколегії серії «Історія», доктор історичних наук, професор, академік УАІН
Гавеля В. Л.	голова редколегії серії «Соціологія», доктор філософських наук, професор
Січко Д. С.	голова редколегії серії «Юриспруденція», кандидат юридичних наук, доцент
Фісун М. Т.	голова редколегії серії «Комп'ютерні технології», доктор технічних наук, професор, старший науковий співробітник, дійсний член УАІН
Андрєєв В. І.	відповідальний секретар журналу «Наукові праці», кандидат технічних наук, в. о. доцента

Н 34

Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 252. Т. 263. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. – 168 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». Ідеться про досвід щодо вирішення проблем державотворення, без чого неможливо сьогодні плідно здійснювати реформи в Україні. Усі випуски збірника розкривають актуальні питання історії, теорії, механізмів державного управління, державної служби, місцевого самоврядування та інших галузей.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ СЕРІЇ:

Смельянов В. М. – д-р наук з держ. упр., професор (м. Миколаїв) – *голова редакційної колегії*; **Беглиця В. П.** – д-р наук з держ. упр., доцент (м. Миколаїв) – *заступник голови редакційної колегії*; **Валлас Т.** – д-р політ. наук, професор (м. Познань, Польща) – *заступник редакційної колегії*; **Штирьов О. М.** – канд. наук з держ. упр., доцент (м. Миколаїв) – *відповідальний секретар редакційної колегії*; **Антонова Л. В.** – д-р наук з держ. упр., професор (м. Миколаїв); **Бакуменко В. Д.** – д-р наук з держ. упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ); **Багмет М. О.** – д-р іст. наук, професор, академік, Заслужений діяч науки і техніки (м. Миколаїв); **Дачій О. І.** – д-р екон. наук, професор НАН України, Заслужений працівник освіти України (м. Київ); **Євтушенко О. Н.** – д-р політ. наук, професор, Відмінник освіти України (м. Миколаїв); **Івашиова Л. М.** – д-р наук з держ. упр., професор (м. Дніпропетровськ); **Кальниш Ю. Г.** – д-р наук з держ. упр., професор, с. н. с. (м. Київ); **Коваль Г. В.** – д-р наук з держ. упр., професор (м. Миколаїв); **Корецький М. Х.** – д-р наук з держ. упр., професор, с. н. с., професор НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ); **Лопушинський І. П.** – д-р наук з держ. упр., професор кафедри, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон); **Серьогін С. М.** – д-р наук з держ. упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Дніпропетровськ); **Сорока С. В.** – д-р наук з держ. упр., доцент (м. Миколаїв); **Сиченко В. В.** – д-р наук з держ. упр., доцент (м. Дніпропетровськ); **Плеханов Д. О.** – д-р наук з держ. упр., доцент (м. Миколаїв); **Ващенко К. О.** – д-р політ. наук, с. н. с. (м. Київ); **Хаджирадєва С. К.** – д-р наук з держ. упр., професор (м. Київ); **Шамрай В. О.** – д-р наук з держ. упр., професор (м. Київ); **Шевчук О. В.** – д-р політ. наук, професор (м. Миколаїв); **Беккер Р.** – д-р політ. наук, професор (м. Торунь, Польща); **Бонусяк В.** – д-р іст. наук, професор (м. Жешув, Польща); **Вальценбах Г.** – доктор наук, доцент (м. Брістоль, Велика Британія); **Здїб М.** – д-р наук з держ. упр., професор (м. Люблін, Польща); **Мачей Ф.** – д-р іст. наук, професор (м. Познань, Польща); **Стельмах А.** – д-р політ. наук, професор (м. Познань, Польща); **Харріс С.** – доктор наук, професор (м. Оттава, Канада); **Шнидтке О.** – доктор наук, професор (Канада).

РЕЦЕНЗЕНТИ ЗБІРНИКА:

Кальниш Ю. Г. – д-р наук з держ. упр., професор, с. н. с. (м. Київ);
Шевчук О. В. – д-р політ. наук, професор (м. Миколаїв);
Штирьов О. М. – канд. наук з держ. упр., доцент (м. Миколаїв) – *відповідальний секретар редакційної колегії*.

ISSN 2311-1666

*Статті друкуються в авторській редакції
Електронна версія збірника: <http://idu.at.ua>*

© Чорноморський державний університет імені Петра Могили, 2015

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

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

ЗМІСТ

<i>Антонова Л. В.</i> Державне регулювання соціо-еколого-економічного розвитку регіонів України на інноваційній основі	6
<i>Баглик В. С.</i> Специфіка та механізми формування молодіжної політичної субкультури в сучасному українському суспільстві	11
<i>Беглиця В. П.</i> Досвід європейських країн щодо формування антикорупційної стратегії	17
<i>Білотіл О. М.</i> Розробка ефективного механізму державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України	24
<i>Бондарева Л. В.</i> Нормативно-правове регулювання забезпечення доступності лікарських засобів	31
<i>Васильєва Л. М.</i> Інвестиційне забезпечення стійкого розвитку аграрного сектору	38
<i>Васильєва Н. В.</i> Муніципальна консолідація як стратегічний напрям розвитку України	42
<i>Гіржєв А. О.</i> Теоретичні підходи до визначення інституційної сутності явища місцевого самоврядування	47
<i>Гриндей О. І.</i> Міжмуніципальне співробітництво – інноваційна форма місцевого розвитку	54
<i>Добрівський Т. Г.</i> Реалізація принципу субсидіарності у світлі реформи децентралізації влади	59
<i>Євдокімов В. А.</i> Система державного регулювання електроенергетичного сектору в Україні: особливості формування та функціонування	64
<i>Ємельянов В. М., Лізаковська С. В.</i> Структура й особливості функціонування органів місцевого самоврядування в Республіці Польща	70
<i>Захарова С. Г.</i> Аналіз впливу факторів зовнішнього середовища на розвиток готельно-ресторанного господарства України	78
<i>Лукіша Р. Т.</i> Особливості розвитку регіонів як об’єктивна передумова реалізації державної політики та безпеки	84
<i>Лутчак В. Ф.</i> Концептуальні підходи до вдосконалення організаційно-правових механізмів розвитку економічного транскордонного співробітництва	90
<i>Мініц М. О., Головаченко І. В.</i> Девіантна поведінка: стероїди в туризмі	97
<i>Ніколаєв В. О.</i> Організаційно-правове забезпечення інформаційної діяльності органів державної влади	101
<i>Петров П. П.</i> Проблеми реалізації деяких функцій Державної служби України з надзвичайних ситуацій через недосконале законодавство	107
<i>Помаза-Пономаренко А. Л.</i> Аналіз правового механізму державної регіональної політики України	111
<i>Пугач А. М.</i> Сучасні напрями розвитку інноваційного потенціалу аграрного виробництва	117
<i>Сиченко В. В., Сиченко О. О.</i> Інструментарій державного регулювання соціальної сфери країн Європейського Союзу	122
<i>Сорока С. В.</i> Сенат у системі органів державної влади Республіки Польща в 1989–2009 роках	130
<i>Ткач А. О.</i> Участь міжнародних міжурядових та неурядових організацій у процесі розвитку міжнародного співробітництва органів місцевої публічної влади в Україні	137
<i>Шевченко С. О.</i> Аналіз поняттєво-категорійного апарату дослідження процесу гуманізації професійної підготовки публічних службовців	144
<i>Шевчук В. В.</i> Удосконалення механізмів державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров’я України в умовах модернізації економіки	151
<i>Антонов А. В.</i> Державне регулювання фінансового забезпечення функціонування вищих навчальних закладів	157
<i>Лопушинський І. П.</i> Рецензія на монографію Боделана В. Р. «Державне управління громадсько-державним партнерством: теоретико-методологічний аспект»	165

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Антонова Л. В.</i> Государственное регулирование социо-эколого-экономического развития регионов Украины на инновационной основе	6
<i>Баглик В. С.</i> Специфика и механизмы формирования молодежной политической субкультуры в современном украинском обществе	11
<i>Беглиця В. П.</i> Опыт европейских стран по формированию антикоррупционной стратегии	17
<i>Белотел А. М.</i> Разработка эффективного механизма государственного управления в туристической индустрии Причерноморского региона Украины	24
<i>Бондарева Л. В.</i> Нормативно-правовое регулирование обеспечения доступности лекарственных средств	31
<i>Васильева Л. М.</i> Инвестиционное обеспечение устойчивого развития аграрного сектора	38
<i>Васильева Н. В.</i> Муниципальная консолидация как стратегическое направление развития Украины	42
<i>Гиржеев А. А.</i> Теоретические подходы к определению институциональной сущности явления местного самоуправления	47
<i>Гриндей О. И.</i> Муниципальное сотрудничество – инновационная форма местного развития	54
<i>Добровский Т. Г.</i> Реализация принципа субсидиарности в свете реформы децентрализации власти	59
<i>Евдокимов В. А.</i> Система государственного регулирования электроэнергетического сектора в Украине: особенности формирования и функционирования	64
<i>Емельянов В. М., Лизаковская С. В.</i> Структура и особенности функционирования органов местного самоуправления в Республике Польша	70
<i>Захарова С. Г.</i> Анализ влияния факторов внешней среды на развитие гостинично-ресторанного хозяйства Украины	78
<i>Лукиша Р. Т.</i> Особенности развития регионов как объективная предпосылка реализации государственной политики и безопасности	84
<i>Лутчак В. Ф.</i> Концептуальные подходы к усовершенствованию организационно-правовых механизмов развития экономического трансграничного сотрудничества	90
<i>Мици Н. А., Головаченко И. В.</i> Девиантное поведение: стероиды в культуризме	97
<i>Николаев В. А.</i> Организационно-правовое обеспечение информационной деятельности органов государственной власти	101
<i>Петров П. П.</i> Проблемы реализации некоторых функций Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям из-за несовершенного законодательства	107
<i>Помаза-Пономаренко А. Л.</i> Анализ правового механизма государственной региональной политики Украины	111
<i>Пугач А. Н.</i> Современные направления развития инновационного потенциала аграрного производства	117
<i>Сыченко В. В., Сыченко О. А.</i> Инструментарий государственного регулирования социальной сферы в странах Европейского Союза	122
<i>Сорока С. В.</i> Сенат в системе органов государственной власти Республики Польша в 1989–2009 годах	130
<i>Ткач А. О.</i> Участие международных межправительственных и неправительственных организаций в процессе развития международного сотрудничества органов местной публичной власти в Украине	137
<i>Шевченко С. А.</i> Анализ понятийно-категориального аппарата исследования процесса гуманизации профессиональной подготовки публичных служащих	144
<i>Шевчук В. В.</i> Усовершенствование механизмов государственного регулирования инновационного развития системы здравоохранения Украины в условиях модернизации экономики	151
<i>Антонов А. В.</i> Государственное регулирование финансового обеспечения функционирования высших учебных заведений	157
<i>Лопушинский И. П.</i> Рецензия на монографию Боделана Р. В. «Государственное управление общественно-государственным партнерством: теоретико-методологический аспект»	165

CONTENTS

Antonova L. State regulation socio-ecological-economic development of Ukraine on the basis of innovation	6
Bahlyk V. The specificity and mechanisms of youth political subculture in modern Ukrainian society	11
Beglitsya V. European experience on formation anti-corruption strategy	17
Bilotil O. Development of the effective mechanism of public administration in the tourist industry of Ukraine's black sea region	24
Bondareva L. Normative and legal regulation of accessibility of medicinal agents	31
Vasileva L. Investment sustainable development of the agricultural sector	38
Vasilyeva N. Municipal consolidation as the strategic direction of Ukraine's development	42
Hirzhev A. Theoretical approaches to defining the institutional nature of the phenomenon of local government	47
Grindey O. Municipal cooperation-innovative form of local development	54
Dobrovskiy T. Realization of the subsidiary principle in the light of reforms the decentralization of power	59
Evdokimov V. System of state regulation of the of electrical energy sector in Ukraine: features of the forming and implementing	64
Emelyanov V., Lizakowska S. The structure and peculiarities of function of local governments in Poland	70
Zakharova S. G. The analysis of the influence of external factors on the progress of the enterprises of hotel and restaurant business in Ukraine	78
Lukisha R. Peculiarities of the development of regions as an objective precondition for implementation of state policy and security	84
Lutchak V. Conceptual approaches to the improvement of organizational and legal mechanisms of economic cross-border cooperation	90
Mints N., Golovachenko I. Deviant behavior: steroids in bodybuilding	97
Nikolaev V. Organizational – legal maintenance of information of public authorities	101
Petrov P. Problems of realization of some functions of the state service of Ukraine of emergencies due to imperfect legislation	107
Pomaza-Ponomarenko A. Analysis of legal mechanism of the state regional policy of Ukraine	111
Pugach A. Current trends of innovation potential agricultural production	117
Sychenko V., Sychenko O. Toolkit of state regulation of the social sphere european union countries	122
Soroka S. Senate in the system of state power's bodies in Poland in 1989–2009	130
Tkach A. The participation of international intergovernmental and non-governmental organizations in the development of international cooperation of local public authorities in Ukraine	137
Shevchenko S. Analysis of apparatus criticus of the process of humanization of professional training of public servants	144
Shevshuk V. Improvement of mechanisms of state regulation of innovative development of the health system of Ukraine in terms of economic modernization	151
Antonov A. State regulation financial providing of functioning of higher educational establishments	157
Lopyshinskiy I. Review of the monograph Bodelan Ruslan «State management of public-private partnership: theoretical and methodological aspects»	165

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ НА ІННОВАЦІЙНІЙ ОСНОВІ

У статті наведено напрями вдосконалення державного регулювання соціо-еколого-економічного розвитку регіонів України на інноваційній основі. Окреслено особливості інноваційно орієнтованого регіонального розвитку та представлено інституційне забезпечення державного регулювання соціо-еколого-економічного розвитку регіону.

Ключові слова: державне регулювання; соціо-еколого-економічний розвиток; регіони; інновації.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Необхідність переходу до сталого розвитку передбачає усунення суперечностей між розвитком економіки та станом довкілля, перегляд існуючої парадигми соціально-економічного зростання національної економіки з урахуванням інноваційного чинника, формування нового теоретичного та методологічного забезпечення розвитку регіонів України.

З огляду на це застосування тих чи інших механізмів державного регулювання соціо-еколого-економічного розвитку регіонів України вимагає теоретичного обґрунтування їх взаємоузгодженості, комплексного їх практичного використання, збалансованості ресурсного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема розробки теоретичних, методологічних засад і практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів державного регулювання соціо-еколого-економічного розвитку регіонів України набуває важливого значення для держави і є актуальною на сучасному етапі розвитку. Питання державного регулювання розвитком регіонів викладено в працях Г. Атаманчука, В. Кампа, В. Афанасьєва, В. Авер'янова, В. Бакуменка, О. Керецмана, В. Князева, В. Куйбіди, Л. Мамута, В. Мартиненка, О. Молодцова, Н. Нижник, О. Руденко, О. Сосніна, М. Пухтинського, В. Трона, І. Розпутенка, Ю. Сурміна, О. Сушинського, В. Тертички, Ю. Шарова, В. Токовенко та інших. Віддаючи належне наявним здобуткам, слід зазначити, що недостатньо вивченими залишаються деякі питання, що пов'язані з інституційним забезпеченням соціо-еколого-економічного розвитку регіону, на сьогодні не розроблено механізми комплексного моніторингу соціо-еколого-економічного розвитку регіону, наявний високий рівень невизначеності стратегічних пріоритетів соціо-еколого-економічного розвитку регіону в кризовий та посткризовий періоди.

Постановка завдання. Метою статті є представлення комплексу пропозицій щодо вдосконалення державного регулювання соціо-еколого-економічного розвитку регіону на інноваційній основі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найбільш помітною загальносвітовою тенденцією сучасного суспільного розвитку є перехід до нової економіки, що базується на інтелектуальних ресурсах, інформаційно-комунікаційних технологіях, наукоємних виробництвах, різноманітних послугах, що створюють якісно новий технологічний рівень усього національного господарства. Розвиток нової економіки є головною запорукою забезпечення високого, стійкого і якісного економічного зростання. У багатьох країнах Заходу нова економіка забезпечує до 30 % зростання ВВП.

У сучасній економіці України роль інновацій значно зросла. Без застосування інновацій практично неможливо створити конкурентоспроможну продукцію, що має високий ступінь наукоємності і новизни. У ринковій економіці інновації являють собою ефективний засіб конкурентної боротьби, оскільки зумовлюють створення нових потреб, зниження собівартості продукції, сприяють припливу інвестицій, підвищенню іміджу виробника нових продуктів, відкриттю і захопленню нових ринків, у тому числі і зовнішніх.

Наукові дослідження та розробки стають обов'язковим компонентом бізнес-процесів все більшої кількості компаній. Сучасне підприємство, функціонуючи в складному суспільно-економічному середовищі, повинно постійно створювати і впроваджувати різного роду інновації, що забезпечують його ефективність у ринковій економіці [3, с. 17].

Визначальними чинниками регіонального розвитку на інноваційних засадах є:

– науково-технічна революція, яка орієнтована до створення широкого спектра нових послуг, пов'язаних з інформаційними технологіями, комп'ютеризацією, новими способами комунікацій;

– структурно-технологічна перебудова матеріального виробництва, яка орієнтована на зростання попиту на ділові послуги й активізацію непрофільних підрозділів організацій, що спеціалізуються на інноваційних послугах.

Інноваційний процес являє собою єдиний потік. Його окремі стадії – наукова розробка технічної ідеї, нової технології, доведення її до промислового використання, отримання нового продукту, його комерціалізація – значно різняться з погляду організації праці, методів управління та фінансування тощо. Але тим не менше, ці стадії взаємозумовлені і забезпечують успіх інноваційного процесу при інтеграції їх у єдине ціле. Саме інноваційна система об'єднує всі ці стадії в єдиний інноваційний процес.

Інноваційну систему варто розглядати як цілісну сукупність взаємодіючих державних та недержавних інституцій, що здійснюють перетворення наукових знань у нові види конкурентоспроможної продукції та послуг з метою забезпечення соціально-економічного зростання. В основу наведеного визначення покладено процес виробництва інновацій певною сукупністю організацій.

Існують й інші визначення. Найчастіше використовується трактування інноваційної системи як сукупності суб'єктів та інститутів, які спільно і кожен окремо здійснюють свій внесок у відтворення, зберігання, поширення і використання знань з метою отримання нових продуктів, технологій і послуг для задоволення потреб особистості та суспільства.

В цілому прогрес у інноваціях базується на складній системі взаємодії елементів, що виробляють різні типи знань та трансформують їх у практичне застосування. Ефективність інноваційного процесу багато в чому визначається тим, яким чином основні дійові особи взаємодіють один з одним як елементи єдиної системи створення і використання знань та технологій.

Саме рівень і якість технологій визначає успіх та ефективність створюваних продуктів, процесів і послуг.

Зокрема, вирішення завдання інноваційного розвитку регіонів передбачає необхідність організації економіки нового типу, де основою є трансформація наукового знання в технології управління виробництвом і в технології виготовлення продукції з цими параметрами на рівні світових стандартів.

В умовах більшості регіонів України, для яких характерні високий знос основних фондів, технологічне відставання виробництва, низька продуктивність праці, відсутність дієвих маркетингових технологій, брак кваліфікованих кадрів, відсутність корпоративних технологій управління, ключовим стратегічним засобом розвитку є трансферт (передача) наявних на світовому ринку і подальша розробка власних технологій, спрямованих на розвиток людини, господарства та збереження навколишнього середовища[5, с. 38].

У сформованих умовах завдання забезпечення гідного життєвого рівня населення виявилось набагато складнішим і важчим, ніж це уявлялося. Незважаючи на досить тривалий період розвитку регіонів України в умовах ринкової економіки та демократичних форм організації суспільства, істотних зрушень у подоланні технологічного й економічного відставання так і не відбулося [2].

Таким чином, єдиними невичерпними джерелами людської продуктивності, що забезпечують соціо-еколого-економічний розвиток регіону на тривалий період, є науково-технічні та соціальні інновації, причому не абстрактно, як потенціал індивідумів, а як потенціал дослідних та виробничих одиниць. Основна мета при цьому, зводиться до того, щоб зробити регіон конкурентоспроможним динамічним економічним простором, що ґрунтується на економіці знань.

Першочергова мета переходу до концепції соціо-еколого-економічного розвитку регіону на інноваційній основі – збереження статичної та динамічної ефективності, що передбачає створення економічних стимулів шляхом упровадження інновацій, забезпечення привабливості місця розташування виробництва і відповідного внеску в загальноукраїнську економічну стабільність. Головна мета державного регулювання соціо-еколого-економічного розвитку регіону – довгострокове забезпечення добробуту населення та можливостей регенерації природної системи. Для цього потрібно скоротити видобуток первинних енергоносіїв, знизити рівень загального вилучення сировини з природи, а також зменшити негативні наслідки від використання земельних ресурсів, активно захищати біологічне різноманіття навколишнього середовища, знизити рівень ризику технічних помилок, наприклад, щодо використання атомної енергії.

Перехід до соціо-еколого-економічного розвитку регіону на інноваційній основі передбачає формування ефективної просторової структури економіки регіону при дотриманні балансу інтересів інших регіонів країни, що зумовлює необхідність розробки і реалізації програм соціо-еколого-економічного розвитку регіону, а також подальшої інтеграції цих програм при розробці державної політики сталого розвитку (рис. 1). У період переходу більшості соціалістичних країн до ринкової економіки і демократичних форм управління в суспільній свідомості закріпилася тверда впевненість у тому, що піднесення національного виробництва та істотне зростання добробуту людей має здійснитися в цих країнах в осяжній перспективі за рахунок упровадження програм сталого розвитку[6, с. 8]. Але, на жаль, цей період дуже затягнувся.

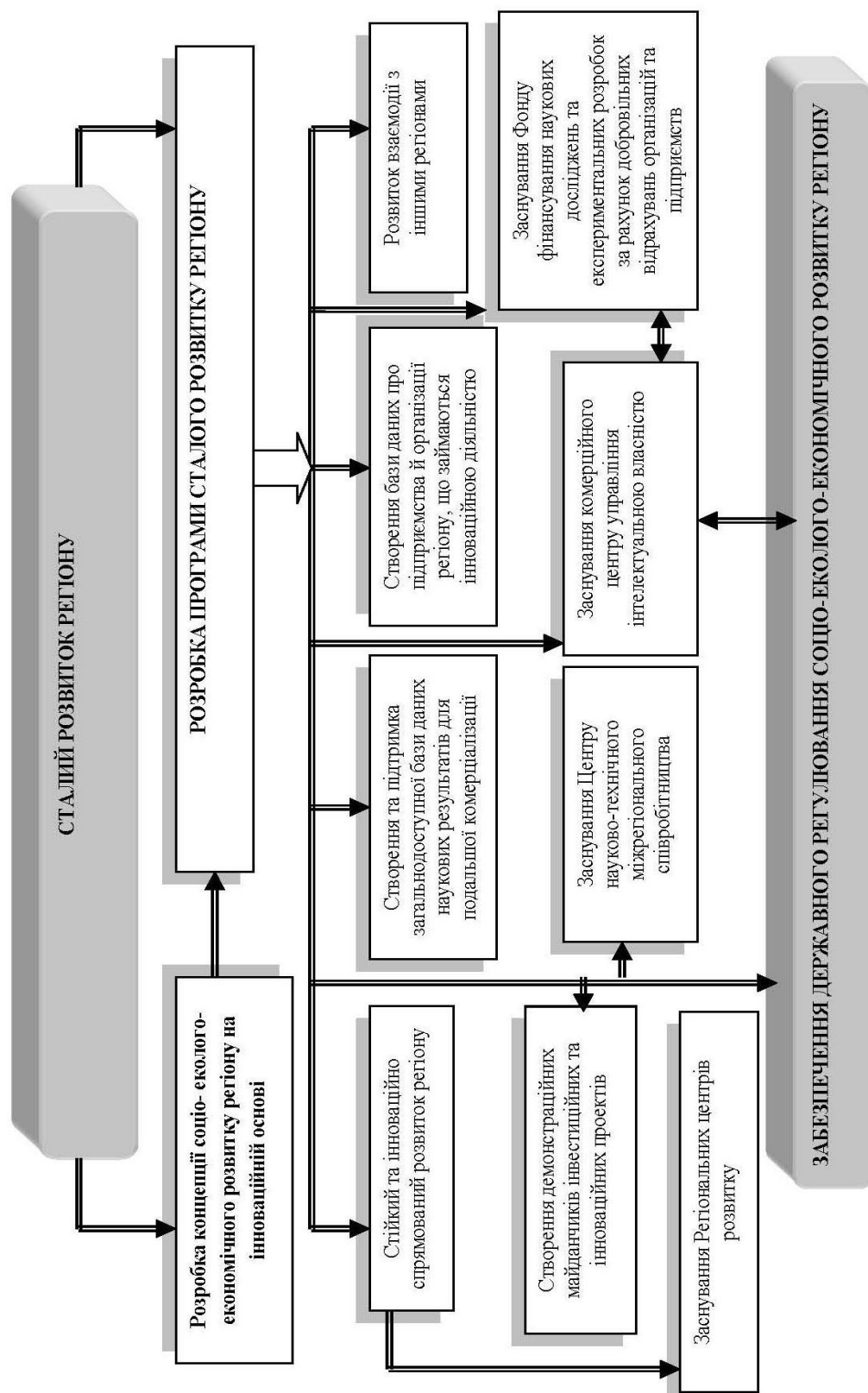


Рис. 1. Інституційне забезпечення державного регулювання соціо-еколого-економічного розвитку регіону на інноваційній основі
Джерело: запропоновано автором

Проблеми, які вирішуються в кожному регіоні, повинні відповідати загальнодержавним завданням, але при цьому необхідно враховувати регіональні особливості, що передбачає, зокрема:

- формування регіонального господарського механізму, що регулює соціо-еколого-економічний розвиток на основі раціонального природокористування і мінімізації антропогенного впливу на навколишнє середовище;

- проведення природоохоронних заходів на сільських і незабудованих територіях міст, інших населених пунктів і в приміських зонах, включаючи їх санітарне очищення, рекультивацію земель, озеленення та благоустрій;

- здійснення заходів щодо оздоровлення населення, розвитку соціальної інфраструктури, забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя;

- розвиток сільського господарства на основі екологічно прогресивних агротехнологій, що пристосовані до місцевих умов, реалізацію заходів з підвищення родючості ґрунтів та їх охорони від ерозії та забруднення, а також створення системи соціального захисту сільського населення;

- трансформацію регіональної промислової системи з урахуванням господарської місткості локальних екосистем;

- забезпечення регіону новими видами послуг, зумовлених результатами інноваційної діяльності;

- стимулювання інноваційної активності підприємств та організацій сфери послуг регіону, зростання конкурентоспроможності надаваних послуг на основі результатів науково-технічної діяльності;

- правове регулювання і захист інтересів суб'єктів інноваційної підприємницької діяльності регіону;

- створення сприятливих умов для розвитку конкурентного середовища в інноваційній сфері, а також підтримку інноваційних і підприємницьких структур регіону;

- формування сучасної інноваційної інфраструктури в регіоні;

- забезпечення взаємодії різних елементів регіональної інноваційної системи шляхом розвитку системи державно-приватного партнерства;

- формування системи інформаційно-консультативного забезпечення інноваційної діяльності в регіоні, яка буде служити сполучною ланкою між інноваторами та інвесторами;

- розвиток інноваційної культури в підприємницькому середовищі на основі використання нових освітніх технологій, науково-просвітницької роботи та засобів масової інформації;

- розвиток інноваційної інфраструктури регіональної інноваційної системи: технопарки, бізнес-інкубатори, навчально-ділові центри, центри трансферту технологій та інші спеціалізовані організації;

- підтримку створення та розвитку малих інноваційних підприємств при наукових установах та вищих навчальних закладах і залучення інновацій у господарський оборот.

Важливе значення має розробка комплексних міжрегіональних схем, що охоплюють території декількох регіонів. Програмні та прогнозні документи державного рівня мають бути орієнтиром при розробці регіональних програм переходу до сталого розвитку та разом з відповідними правовими актами та нормативами визначати еколого-економічні умови їх реалізації.

Висновки. Таким чином, розв'язання завдань державного регулювання соціо-еколого-економічного розвитку регіону, перш за все, повинне забезпечуватися за рахунок розробки системи програмних і прогнозних документів: стратегії сталого розвитку довгострокового характеру; довго-, середньо- і короткострокових прогнозів, які включають як складовий компонент прогноз економічних та соціальних змін, а також прогноз змін навколишнього середовища й окремих екосистем у результаті господарської діяльності. А впровадження пропозицій щодо формування профільних інституційних структур забезпечить високий рівень обґрунтованості державно-управлінських рішень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алимов О. М. Стратегічний потенціал – сукупні можливості національної економіки по досягненню цілей збалансованого розвитку / О. М. Алимов, В. В. Микитенко // Продуктивні сили України. – 2006. – № 1. – С. 135–151.
2. Аналіз сталого розвитку – глобальний і регіональний контексти : у 2 ч. / Міжнар. рада з науки (ICSU) [та ін.]; наук. кер. М. З. Згуровський. – К. : НТУУ «КПІ», 2009. – Ч. 2. Україна в індикаторах сталого розвитку. Аналіз. – 200 с.
3. Згуровский М. З. Глобальное моделирование процессов устойчивого развития в контексте качества и безопасности жизни людей (2005–2007/2008 годы) / М. З. Згуровский, А. Д. Гвишиани. – К. : Политехника, 2008. – 331 с.
4. Концепція переходу України до сталого розвитку // Вісник НАН України. – 2007. – № 2. – С. 15–44.
5. Куценко В. І. Сталий розвиток: стратегія і тактика формування через призму соціогуманітарної сфери / В. І. Куценко; за наук. ред. д. г.-м. н., проф. С. О. Лизуна; Державна установа «Інститут техніки природокористування та сталого розвитку національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2012. – 168 с.
6. Шкарлет С. М. Формування стратегії сталого розвитку економіки України бінарного типу / В. В. Микитенко, С. М. Шкарлет // Економіст. – 2012. – № 1. – С. 7–16.

Л. В. Антонова,
ЧГУ им. Петра Могилы, Николаев, Украина

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИО-ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ НА ИННОВАЦИОННОЙ ОСНОВЕ

В статье приведены направления усовершенствования государственного регулирования социо-эколого-экономического развития регионов Украины на инновационной основе. Определены особенности инновационно ориентированного регионального развития и представлены институциональные составляющие государственного регулирования социо-эколого-экономического развития региона.

Ключевые слова: государственное регулирование; социо-эколого-экономическое развитие; регионы; инновации.

L. Antonova,
Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

STATE REGULATION SOCIO-ECOLOGICAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE ON THE BASIS OF INNOVATION

The directions of improvement of state regulation of socio-ecological-economic development of regions of Ukraine on an innovative basis are presented in article. Features of the innovative focused regional development are defined and institutional ensuring state regulation of socio-ecological-economic development of the region is presented.

Factors of regional development on an innovative basis are defined, namely: scientifically – technical revolution which is focused on creation of full range of services, connected with information technologies, a computerization, new ways of communications; structurally – technological reorganization of production of goods, focused on increase in demand for business services and activation of non-core divisions of the organizations specializing on innovative services.

Conceptual provisions of formation of innovative system are provided, its fillings are formulated intrinsic.

The purpose of transition to the concept of socio-ecological-economic development of the region on an innovative basis – preservation of static and dynamic efficiency is formulated, provides creation of economic incentives by introduction of innovations, ensuring appeal of location of production and the corresponding contribution to the all-Russian economic stability; and a main goal of state regulation of socio-ecological-economic development of the region – long-term ensuring welfare of the population and opportunities of regeneration of natural system. Solutions of problems of regional development in interrelation with nation-wide tasks and regional features are systematized.

Need of development of the strategic program and expected documents including interregional schemes and modeling development of territories of several regions is proved.

Key words: government regulation; ecological and socio-economic development regions; innovation.

СПЕЦИФІКА ТА МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ СУБКУЛЬТУРИ В СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

В статті розглянуто вивчення проблеми молодіжної політики держави, яка являється не лише одним з пріоритетних напрямів держави, але і визначальним чинником багатьох сторін соціально-економічного і політичного життя в країні. Перспективи розвитку сьогоденної України потенційно містяться не лише в існуючих нині загальних тенденціях соціально-економічної і політичної сферах, але і в ціннісних орієнтаціях і свідомості молоді. Було б невірним вважати, що молодь – це тільки майбутнє суспільства. Вона є його сьогоденням, і має особливі функції, що не заміщаються і не реалізуються, ніякою іншою соціально-демографічною групою.

В статті акцентовано увагу на таких моментах як відповідальність за збереження і розвиток країни, за спадкоємність історії і культури, життя старших і відтворення нових поколінь, і у результаті за виживання суспільства. Усвідомлення молоддю цієї відповідальності і особливої ролі як суб'єкта політики в зміні громадських стосунків, в значній мірі визначає темпи і напрями її політичної соціалізації.

Дослідження даного питання показало, що існуюча, в 80-х рр. минулого століття політична культура суспільства, соціальне оточення і суспільна свідомість не заохочували політичну активність молоді, а вимагали, щоб діяльність молоді відповідала давно зафіксованим і традиційним правилам. У СРСР основним політичним інститутом, що займався роботою з молоддю, був комсомол. ВЛКСМ був потужним громадським об'єднанням, що впливало на усі сторони життя молоді, тісно взаємодіяло з органами державної влади, політичною системою країни, профспілками, установами освіти, підприємствами і іншими громадськими організаціями.

Наголошується цю визначальною характеристикою молодіжної субкультури в Україні є, по-перше, невизначеність і відчуження від основних нормативних цінностей. У молодіжному середовищі втрата нормативних ціннісних підстав, які потрібні для підтримки соціальної солідарності і забезпечення прийнятної соціальної ідентичності веде до парадоксального поєднання актуальних оцінок і глибинних ціннісних переваг. У плані актуальних оцінок особливо значуще відношення молоді до органів державної влади і вищих посадовців

Саме державна молодіжна політика виражає відносно молоді стратегічну лінію держави на забезпечення соціально-економічного, політичного і культурного розвитку. Актуальність проблем формування і реалізації державної молодіжної політики пов'язано і з визначенням пріоритетних напрямів і нових критеріїв її ефективності, які відповідали б сучасним вимогам.

Ключові слова: *молодь; реалізація молодіжної політики; модель державної молодіжної політики.*

Постановка проблеми. У світлі питань формування і реалізації державної молодіжної політики особливий інтерес представляють проблеми громадського становлення молоді, формування її світогляду, культурних запитів, правосвідомості. Особливо актуальними для сучасної молодіжної політики є проблеми забезпечення житлом, стан фізичного і морального здоров'я молоді, її політична активність.

Нині інтерес політики до молоді активізується, як правило, в періоди виборчих компаній, тоді як в решту часу ця соціальна група вимушена самотійно орієнтуватися в складних і суперечливих політичних реаліях нашого суспільства. Відсутність державної об'єднуючої ідеї, нестала система громадських і особових цінностей, зростаюча недовіра до інститутів влади перешкоджають політичній і соціальній активності молоді і

дозволяють бути об'єктом маніпуляції різних політичних сил.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Теоретичною основою досліджень у сфері державного управління формуванням основ молодіжної політики залишаються в центрі постійного наукового інтересу багатьох українських і закордонних науковців. Серед них: В. Гайдучий, І. Гнибіденко, О. Лібанова, О. Палій, А. Скуратівський, А. Сіленко, С. Алупко та ін.

Мета і завдання дослідження дослідити специфіку і механізми формування молодіжної політичної субкультури в сучасному українському суспільстві.

Виклад основного матеріалу Глибокі соціальні, економічні і політичні зміни, що відбуваються в суспільстві, серйозно відбиваються і на політичній поведінці молодого покоління. У політичній поведінці молоді виділяються наступні загальні тенденції, характерні для усієї країни. По-перше, спостерігається загальна активізація політичної свідомості молоді, яка виражається в інтенсивному обговоренні гострих суспільно-політичних питань і в критичній перевірці відповідей на ці питання, пропонованих різними політичними силами. По-друге, молодь прагне сама розібратися в дійсному стані справ, що призводить до переплетення мислення молодих людей, орієнтованого раніше на рішення особистих проблем з новим політичним і громадським мисленням.

Перспективи розвитку сьогоденної України потенційно містяться не лише в існуючих нині загальних тенденціях соціально-економічної і політичної сферах, але і в ціннісних орієнтаціях і свідомості молоді. Було б невірним вважати, що молодь – це тільки майбутнє суспільства. Вона є його сьогоденням, і має особливі функції, що не заміщаються і не реалізуються, ніякою іншою соціально-демографічною групою [1].

Серед них можна виділити відповідальність за збереження і розвиток країни, за спадкоємність історії і культури, життя старших і відтворення нових поколінь, і у результаті за виживання суспільства. Усвідомлення молоддю цієї відповідальності і особливої ролі як суб'єкта політики в зміні громадських стосунків, в значній мірі визначає темпи і напрями її політичної соціалізації.

Дослідження даного питання показало, що існуюча, в 80-х рр. минулого століття політична культура суспільства, соціальне оточення і суспільна свідомість не заохочували політичну активність молоді, а вимагали, щоб діяльність молоді відповідала давно зафіксованим і традиційним правилам. У СРСР основним політичним інститутом, що займався роботою з молоддю, був комсомол. ВЛКСМ був потужним громадським об'єднанням, що впливало на усі сторони життя молоді, тісно взаємодіяло з органами державної влади, політичною системою країни, профспілками, установами освіти, підприємствами і іншими громадськими організаціями.

Комсомол фактично був суспільно-політичною структурою, що безпосередньо реалізовував державну політику радянської держави відносно молоді. Комсомол мав політичну ініціативу, висував свої кадри на керівну і політико-виховну роботу,

організовував мобілізацію робочої сили стосовно. інтересів держави (освоєння цілини, будівництво Бама), контролював громадську правоохоронну діяльність (добровільні народні дружини, молодіжні оперативні загони), молодіжне дозвілля, туризм і тому подібне. Художня і технічна творчість, спортивна діяльність, міжнародні контакти з молодіжними організаціями соціалістичних країн і інші ініціативи молодих знаходили дієву підтримку комсомолу. Комсомол відіграв важливу роль в реалізації економічної політики комуністичної партії [3].

Партійні організації приділяли велику увагу розвитку трудової активності молоді, соціалістичного змагання, широкомасштабній участі хлопців і дівчат великих будівництвах країни, «закріплення молоді на селі» для забезпечення сільського господарства кваліфікованими фахівцями.

Наукове вивчення історичного досвіду ВЛКСМ припускає об'єктивні оцінки як досвіду в цілому, так і окремих етапів його накопичення Комсомол – це реальність в історичному аспекті, діяльність що зайняв особливе місце в історичній свідомості суспільства. Треба відмітити те, що саме комсомол на рубежі 80-90-х рр. XX століття заклав основи сучасного відношення до молоді. Ряд принципових положень, висунених за ініціативою комсомолу і підтриманих партією, як і раніше актуальні і потребують практичної реалізації: створення державних структур по роботі з молоддю, вирішення питань фінансування і кредитування молодих сімей, досвід роботи по працевлаштуванню і ліквідації безпритульності дітей і так далі. Такий позитивний досвід комсомолу, як виховання молоді у дусі патріотизму, залучення до активної патріотичної і державної діяльності, пошана до інших народів, праця на благо суспільства, взаємодопомога, прагнення до духовного вдосконалення мають бути затребувані, може, в інших формах.

Услід за цим приведемо точку зору І. М. Ільїнського щодо ролі комсомолу в житті молоді «... Так, сьогодні в Україні начебто повна свобода, ідеологічний, політичний і організаційний плюралізм. В усякому разі, на державному рівні існують різного роду молодіжні організації. Кожна з них окремо може «щось». Але, як показав зроблений аналіз їхньої діяльності, не може практично нічого [5].

Вакуум сучасної стійкої державної ідеології, розмитість, суперечність впроваджуваних соціально-економічних норм привели до втрати у молодого покоління соціально-моральних орієнтирів, соціальної опори. Молодь стала податливою до різних ідейно-політичних дій крайнього толку, до екстремістських проявів. Особливий соціальний вплив на суспільство робить злочинний світ. Зокрема, поширення його моралі, психології створює передумови для відтворення «законо-неслухняної» молоді. Це дуже тривожна реальність наших днів.

Актуальність цього питання пов'язана і з тим, що багато явищ, що відбуваються в Україні, тісно пов'язано з політичною культурою. До тих пір, поки не буде зрозуміле само значення політичної культури серед молоді, роль політичної культури залишається проблематичною. Тому головною і єдиною; проблемою

політичної культури є її проникнення в молодіжне середовище. Тільки так можна притягнути молодь до активної участі в суспільно-політичне життя країни.

Як нам відомо, політична культура не є абсолютно однорідною. Різноманіття інтересів різних спільностей породжує моделі політичної культури, що відрізняються один від одного, – субкультуру, яка відрізняється один від одного і існує в усіх країнах. Так виділяють наступні типи субкультури: регіональні, соціоекономічні, релігійні, вікові. Політична культура молоді відноситься і до вікової субкультури, яка відбиває різні системи політичних цінностей у представників різних поколінь. Старше покоління, політична культура якого склалася в умовах іншої реальності, має відмітні політичні погляди від системи політичних установок молоді. У стабільних системах, проте, вікові відмінності сьогодні роблять відносно менше соціалізації в політико-культурному середовищі [3, с.78]. Причому процес політичної соціалізації йде як би двома потоками: в першому, здійснюється свідоме і цілеспрямоване впровадження у свідомість молодих людей політичних навичок офіційно призначеними для цього особами і інститутами; у другому, політичне навчання відбувається неформально, у рамках повсякденного спілкування молодих людей, без офіційного втручання яких-небудь інститутів. Політична соціалізація здійснюється на усіх етапах життя і позначається на політичній поведінці і політичних установках. З усього вищесказаного виходить, що в Україні для розвитку політичної культури молоді потрібне впровадження різних політичних цінностей, переконань, навичок і так далі.

Офіційна політична освіта, як правило, має на меті створення сприятливих умов для прийняття молоддю суспільно-політичної системи і її цінностей. В Україні існує багато навчальних закладів, які покликані передавати від покоління до покоління існуючі соціальні і політичні стосунки, цінності, норми поведінки і так далі, які формуються державною молодіжною політикою. Але нерідко ще до того, як молодь отримує інформацію, необхідну для вироблення більше і менш чітких установок і орієнтації відносно конкретних політичних інститутів і проблем, у них можуть складатися симпатії і антипатії до певних партій, організацій, окремих політичних лідерів і державних діячів. Старше покоління повинне допомагати молоді розібратися у своїх симпатіях і антипатіях, що стосуються політичного життя суспільства. Для подальшого активного вдосконалення механізмів державної молодіжної політики, молоді України важливо знати, що кожна людина є носієм політичної культури тієї соціальної спільності, в якій відбувається його соціалізація, і його політична субкультура складає нерозривну частину духовної культури суспільства.

В рамках державного управління, під терміном «молодіжна субкультура» розуміється культура, що створюється самими представниками молоді для себе з метою самореалізації, самоідентифікації, вироблення соціальних ролей і напрацювання статусу. Таким чином, під молодіжною субкультурою розуміється культура певного молодого покоління, стилю життя поведінки, групових норм, цінностей і стереотипів, що має

спільність. Державна молодіжна субкультура, як будь-яка інша культура, є динамічною системою. Вона, змінюючись на кожному новому тимчасовому відрізку, відбиває здатність цієї системи реагувати на зовнішні і внутрішні процеси і адаптуватися до умов свого існування, що міняються.

Визначальною характеристикою молодіжної субкультури в Україні є, по-перше, невизначеність і відчуження від основних нормативних цінностей. У молодіжному середовищі втрата нормативних ціннісних підстав, які потрібні для підтримки соціальної солідарності і забезпечення прийнятної соціальної ідентичності веде до парадоксального поєднання актуальних оцінок і глибинних ціннісних переваг. У плані актуальних оцінок особливо значуще відношення молоді до органів державної влади і вищих посадовців. В середині 90-х років XX ст. негативні оцінки повсюдно переважали, але і дослідження останнього часу фіксують відносно низькі показники довіри молоді до державних структур. Важливим підсумком недовіри до влади є установка більшості молодих людей, що можна покладатися тільки на власні сили [7].

По-друге, американізація культурних потреб і інтересів. Цінності національної культури, як класичної, так і народної, витісняються стереотипами, що схематизували, зразками масової культури, орієнтованими на впровадження цінностей «американського способу життя» в його примітивному і полегшеному відтворенні. Вестернізація (американізація) культурних інтересів має і ширшу сферу додатку: художні образи екстраполіруються на рівень групової і індивідуальної поведінки молодих людей і проявляються в таких рисах соціальної поведінки, як прагматизм, жорстокість, прагнення до матеріального благополуччя в збиток професійної, самореалізації.

По-третє, особливості соціальної мобільності в українському суспільстві. Канали висхідної соціальної мобільності – в 90-і, на початку 2000-х рр. зазнали корінні зміни, і молодь дістала можливість досягати престижне соціальне положення в дуже короткі терміни. Спочатку, це привело до відтоку молоді з системи освіти, особливо вищої і післявузівської, : для швидкого успіху (що розуміється як збагачення і що досягається в основному у сфері торгівлі і послуг) високий рівень освіти стояв швидше на заваді, ніж допомогою. Але пізніше знову посилюється тяга до здобуття освіти як гаранта особистого життєвого успіху [8].

Аналіз молодіжної політичної субкультури заснований на проведенні останніми роками в державі дослідженнях. Основним носієм молодіжної політичної субкультури є, в першу чергу, студентська молодь. Цій субкультурі властиві: емоційне сприйняття політичного життя суспільства, суперечливе різноманіття політичних інтересів і поведінки. Зважаючи на відсутність достатнього життєвого досвіду носієм субкультури властива також політична нерозбірливість, високий рівень «навіюваності», еkleктичність, тобто механічне з'єднання різноманітних політичних поглядів, теорій, ідейних напрямів. Але саме в надрах молодіжної політичної субкультури нерідко визрівають багато майбутніх політичних нововведень, згодом затверджених в суспільстві.

Становлення і інтеграція, молоді в громадську структуру протікають під впливом цілого ряду різновекторних чинників, діючих стихійно і цілеспрямовано [6].

Даний процес можна розглядати як формування людини, тобто члена того суспільства, до якого він належить. Одним з основних показників рівня соціалізації є оцінка молоддю свого місця в системі функціональних стосунків в суспільстві. 52,2 % молоді переконані в тому, що «молода людина – це особа зі своїми поглядами і переконаннями, і суспільство повинне усвідомлювати це». Ця думка, в основному, переважає у віковій групі 20–25-річних. «Залежність молодої людини від своєї сім'ї не означає, що суспільство може нав'язувати йому свої ідеологічні і моральні погляди» – це думка 31,9 % молоді. 56,4 % 15–17-річних дотримуються саме цього погляду. Невелика кількість молодих людей (14,9 %) визнає, що «молода людина ще не зовсім готова вступити в доросле життя, тому суспільство обмежує його можливості, контролює його плани і поведінку». Аналіз по вікових групах при відповіді швидше показує не вікові особливості, а характер і статус, пов'язані з положенням займаною молодою людиною в суспільстві.

У системі індикаторів соціальної зрілості важливу роль грає відношення до державних соціальних гарантій, тобто умов (економічним, соціальним, правовим), створених державою для підвищення добробуту громадян.

Соціальні гарантії були встановлені для молоді за радянських часів, існував строгий взаємозв'язок між обов'язками, правами і гарантіями. Номенклатурна, система створювала струнку систему механізму реалізації соціальних гарантій для різних категорій молоді (випускник школи, молодий фахівець, комсомолец, молодий член партії і тому подібне). Основний упор робився на підтримку працездатних, діяльних молодих людей, майбутній резерв виробництва; політики та інших взамен. Держава вимагала від кожного чіткого дотримання встановлених правил соціалістичного гуртожитку [3, с. 112].

За роки реформ радянська система була зруйнована, змінилися пріоритети і сфери застосування соціальних гарантій. Конституція 1996 р. закріпила поняття «Соціальна держава» [2].

Однак в межах нашого дослідження механізмів удосконалення та реалізації державної молодіжної політики, було проведено опитування студенської молоді м. Харкова. За результатами опитування 38,8 % опитаної молоді вважають, що «наше суспільство дає мало гарантій молодому поколінню», 43,1 % думають, що відстояти свої права можна організовано, 18,1 % розраховують тільки на свої сили. В цілому молоді люди мають представлення існуючих прав і гарантіях і налаштовані на альтернативи, що надаються державою, у сфері освіти, умов життя, відпочинку і так далі, тому можна припустити, що соціальні гарантії, так само як здобуття освіти і участь в політиці, розглядається молоддю як необхідна умова для життєвого успіху і кар'єри.

Проведений аналіз повністю спростовує існуючу в буденній свідомості думку про повну аполітичність молоді. Інтерес молоді до державної політики не є якоюсь постійною величиною, а дуже сильно варіюється залежно від обстановки в країні, майбутніх виборів і ряду інших чинників.

Більшість молоді, вважає, що молодь повинна брати активну участь в політичному житті суспільства. При цьому інтерес молоді до політики носить поверхневий характер, тобто час від часу слухають телевізор, читають повідомлення в інтернеті. Приблизно однаковий, відсоток (16–17 %) молодих людей тих, що дотримуються двох крайніх позицій: що взагалі не цікавляться політичним життям і що постійно цікавляться політикою.

По вікових групах відношення до політики розподіляється таким чином. Молодь старше 25 років займає активну життєву позицію у сфері політики, в порівнянні з іншими віковими групами молоді. Найаполітичнішою групою серед молоді є молодь у віці від 15 до 20 років. Швидше за все, їм притаманний юнацький максималізм і негативізм.

Відношення до політики може бути дуже різним для чоловічого і жіночого населення. Настрій на політичну активність молоді підтримують дівчата (48,6 %) і виявляють більшу цікавість до політичної діяльності, що підтверджується збільшеною останніми роками активністю жіночих організацій і об'єднань України.

Особливий інтерес викликає проведене порівняння міри інтересу молоді до політики по регіонах України, зроблене на основі проведених соціологічних досліджень в області політичної активності і зацікавленості молоді [8, с. 15].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку Вважається, що одним з найбільш ефективних шляхів формування політичної культури являється інформаційно-комунікативна діяльність засобів масової інформації. Аналіз відповідей молоді, показує, що їх цікавить широкий спектр подій, що відбуваються в світі, але в основному звертається увага на актуальні політичні події.

Таким чином, вони досить чітко реагують на події у світі. При цьому державні проблеми цікавлять значно менше. Однією з причин такого явища є дефіцит інформації. Засоби масової інформації завжди були одним з основних чинників політичної соціалізації індивіда. Особливо гостро дефіцит інформації проявляється в сільській місцевості, внаслідок чого жителі не мають об'єктивної інформації про події, що відбуваються в державі. Це ще пояснюється недоступністю незалежних друкарських засобів масової інформації. Основними каналами отримання інформації є: інтернет (68,4 %), та державне телебачення (42,2 %). При цьому відзначається, що: молодь отримує інформацію про події в політичному житті у фоновому режимі разом з іншими новинами. До того ж список джерел інформації свідчить про віртуальний характер присутності політики в житті молодих людей: про безпосередні контакти з представниками тих або інших політичних сил (участь в зборах, мітингах, особисті бесіди з політиками) ніхто не згадав. В той же час слід враховувати, що молодь дещо більше довіряє ЗМІ через свої вікові особливості, недостатність життєвого досвіду.

Можна, таким чином підсумувати, що соціально-політичне положення молоді України, як в дзеркалі, відбиває найгостріші проблеми перехідного періоду. Держава як провідний інститут громадського управління, враховуючи особливості ситуації, що

склалася, серед молоді при реалізації молодіжної політики, повинна виступити ініціатором встановлення партнерства між молоддю, владою і суспільством.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гайдучкий П. Фінансування соціальної політики. / П. Гайдучкий, О. Подолєсва. – К. : Українська Академія державного управління, 2005. – 326 с.
2. Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» // Закони України. Т. 4. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 247–266.
3. Лібанова Е. М. Сім'я та сімейні відносини в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку: монографія / Е. М. Лібанова, С. Ю. Аксьонова, В. Г. Бялковська ; Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України, Укр. центр соц. реформ, Фонд народонаселення ООН. – К., 2009. – 247 с.
4. Орлов В. В. Основні напрямки діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів державного управління у сфері державної молодіжної політики в Україні / В. В. Орлов // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 75–77.
5. Скуратівський В. А. Соціальна політика: [навч. посіб.] / В. А. Скуратівський, О. М. Палій. – К. : УАДУ, 2002. – 360 с.
6. Соціальні проблеми працевлаштування молоді / О. М. Балакірева (керівник авт. кол.). В. В. Онікієнко, О. В. Валькована та ін.. – К. : Державний інститут проблем сім'ї та молоді, 2004. – 144 с.
7. Українське суспільство 1992 – 2009. Соціологічний моніторинг / за ред. Головахи Є., Паніна Н. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2010. – 578 с.
8. Хмелярчук М. І. Зайнятість і соціальний захист молоді : монографія / М. І. Хмелярчук ; НАН України, Ін-т регіон. досліджень. – Л., 2003. – 126 с.

В. С. Баглик,

Національний університет громадянської захисту України, г. Харків, Україна

СПЕЦИФИКА И МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СУБКУЛЬТУРЫ В СОВРЕМЕННОМ УКРАИНСКОМ ОБЩЕСТВЕ

В статье рассмотрены изучения проблемы молодежной политики государства, которая является не только одним из приоритетных направлений государства, но и определяющим фактором многих сторон социально-экономической и политической жизни в стране. Перспективы развития сегодняшней Украины потенциально содержатся не только в существующих ныне общих тенденциях социально-экономической и политической сферах, но и в ценностных ориентациях и сознания молодежи. Было бы неверным считать, что молодежь – это только будущее общества. Она является его настоящим, и имеет особые функции, не замещаются и не реализуются, никакой другой социально-демографической группой. В статье акцентировано внимание на таких моментах как ответственность за сохранение и развитие страны, за преемственность истории и культуры, жизнь старших и воспроизводство новых поколений, и в результате за выживание общества. Осознание молодежью этой ответственности и особой роли как субъекта политики в изменении общественных отношений, в значительной степени определяет темпы и направления ее политической социализации. Исследование данного вопроса показало, что существующая, в 80-х гг. Прошлого века политическая культура общества, социальное окружение и общественное сознание не поощряли политическую активность молодежи, а требовали, чтобы деятельность молодежи отвечала давно зафиксированным и традиционным правилам. В СССР основным политическим институтом, который занимался работой с молодежью, был комсомол. ВЛКСМ «был мощным общественным объединением, что влияло на все стороны жизни молодежи, тесно взаимодействовало с органами государственной власти, политической системы страны, профсоюзами, учреждениями образования, предприятиями и другими общественными организациями. Отмечается цшовизначальной характеристикой молодежной субкультуры в Украине, во-первых, неопределенность и отчуждения от основных нормативных ценностей. В молодежной среде потеря нормативных ценностных оснований, которые нужны для поддержания социальной солидарности и обеспечения «приемлемой социальной идентичности ведет к парадоксальному сочетание актуальных оценок и глубинных ценностных предпочтений. В плане актуальных оценок особенно значимо отношение молодежи к органам государственной власти и высших должностных лиц. Именно государственная молодежная политика выражает относительно молодые стратегическую линию государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития. Актуальность проблем формирования и реализации государственной молодежной политики связано и с определением приоритетных направлений и новых критериев ее эффективности, которые отвечали бы современным требованиям.

Ключевые слова: молодежь; реализация молодежной политики; модель государственной молодежной политики.

THE SPECIFICITY AND MECHANISMS OF YOUTH POLITICAL SUBCULTURE IN MODERN UKRAINIAN SOCIETY

The article deals with the study of the problems of the youth policy of the state, which is not only one of the priorities of the state, but the determining factor in many aspects of social, economic and political life in the country. Prospects for the development of today's Ukraine is potentially contained not only in the currently existing general trends of socio-economic and political spheres, but also in the value orientations and consciousness of young people. It would be wrong to assume that young people – this is only the future of society. It is his present, and has special features that are not replaced and are not implemented, no other socio-demographic groups. The article also focused on such points as the responsibility for the preservation and development of the country for the continuity of history and culture, the life of older and reproduction of new generations, and as a result for the survival of society. Awareness of the youth of this responsibility and the special role as the subject of a policy change in social relations, largely determines the pace and direction of its political socialization.

Investigation of this matter show that there is, in the 80s. The last century the political culture of the society, the social environment and social consciousness did not encourage political activity of young people, and demanded that the activities of the youth and answered long ago fixed the traditional rules. In the Soviet Union the main political institution, which is engaged in work with young people, was the Komsomol. Komsomol «was a powerful public association, which affects all aspects of life of young people, worked closely with the public authorities, the political system of the country, trade unions, educational institutions, enterprises and other social organizations. There schoviznachalnoyu characteristic of youth subculture in Ukraine, first of all, uncertainty and alienation from the fundamental normative values. In youth the loss of valuable normative bases which are necessary to maintain social solidarity and «acceptable social identity leads to a paradoxical combination of topical and in-depth assessments of value preferences. In terms of actual estimates is particularly significant attitudes toward public authorities and senior officials. It expresses the state youth policy with respect to the strategic line of the young state to ensure the socio-economic, political and cultural development. The urgency of the problems of formation and realization of the state youth policy is connected with the definition of the priorities and new criteria for its effectiveness, that would meet modern requirements.

Key words: young people; the implementation of the youth policy; the model of the state youth policy.

ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ЩОДО ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ

Статтю присвячено досвіду європейських країн (Великобританії, Італії, Німеччини) по запобіганню та протидії корупції. Досліджуються базові принципи антикорупційних стратегій, які формувалися протягом довгого часу на основі власного та іноземного досвіду.

Великобританії притаманні наступні риси. Коли британські науковці розповідають про корупцію вони акцентуються на зловживанні посадовим становищем чи політичною посадою, ціллю якого представляється отримання речових цінностей яких піля. Важливість одного або іншого корупційного діяння обумовлюється так званою соціальною увагою, що представляється основним фактором підчас прийняття рішень щодо осудження наділеного владою громадянина. У разі якщо вирок особистості через корупційну дію здатний стати причиною підриву престижу уряду, або якщо злочин не має великої соціальної загрози, проте витрати по пред'явленню обвинувачення можуть бути достатньо вагомими, правоохоронці відмовляють у провадженні слідства спираючись на великі витрати і незначне порушення суспільного інтересу.

Однією з найбільш дієвих систем суспільно-політичних та юридичних елементів протидії корупцією є система в Італійській Республіці. Там у виконанні такого важливого завдання безпосередньо взаємодіють громадські та державні організації. Ефективним антикорупційним інструментом необхідно прийняти те, що слідчі, прокурори та судді є фактично представниками однієї професії та систематично змінюються на посадах один з одним. У державі визначено панівне становище неодмінного прокурорського провадження в абсолютно всіх процесах. Відсутність цього факту саме по собі може бути визнане злочином. Подібні механізми забезпечили в Італії плідну боротьбу з корупцією, її подолання та усунення участі політиків у корупційних схемах.

Серед механізмів протидії корупції, що впроваджуються в Німеччині, варто виділити створення реєстру корумпованих фірм. Німеччина намагається використовувати не тільки власний досвід, а й іноземний, зокрема досвід Ізраїлю. Суть такої практики полягає в тому, що приватну структуру, яку включено до подібного реєстру, позбавляють можливості виконувати будь-які замовлення держави, вона автоматично стає об'єктом збільшеної уваги з боку правоохоронних органів. Цей експеримент реалізовано в одній з земель Німеччини та, за оцінками теоретиків і практиків, він призвів до позитивних результатів.

Ключові слова: боротьба з корупцією; антикорупційна стратегія; відмивання грошей; організована злочинність; відповідальність за правопорушення; державний службовець.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Корупція – одне найбільш деструктивних соціальних явищ, котре заважає оптимальному розвитку будь-якої держави, ефективності державного управління та нормальному функціонуванню всіх соціальних інститутів. Зараз для України є одним з першочергових завдань саме мінімізація впливу даного фактору на процес реформування системи державного управління. З огляду на обраний євро інтеграційний шлях є актуальним дослідження, визначення основних напрямків боротьби з корупцією та, насамперед, протидії їй. Це обумовлене тим, що європейські країни пройшли на

цьому шляху далеко вперед та спромоглися звести до мінімуму рівень корумпованості.

Аналіз досліджень і публікацій. Окремим питанням аналізу явища корупції в європейських країнах присвячували такі дослідники: Антошкин В., Бакай М., Копачев В., Коруля І., Міняйло Н., Осика М., Тіньков А., Чемерис І.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення антикорупційних стратегій в європейських країнах, а також встановлення базових напрямків запобігання та протидії корупції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейський союз хоча і є наддержавним об'єднанням із спільною політикою та загальною стратегією розвитку, однак все одно кожна країна є власний досвід у вирішенні питання корупції, звідси й відповідна специфіка.

Боротьба з корупцією у Великобританії.

Великобританія – одна з основних держав планети зі стійкою економікою, високою правовою культурою громадян, престижем владних і правоохоронних органів, а крім того представляється прикладом найдавнішого демократичного пристосування між суспільством та державою. Однак, незважаючи на це, проблеми корупції перебувають в колі інтересів науковців та працівників правоохоронних організацій даної держави.

В теорії правничої науки у Великобританії можна відшукати велику кількість визначень корупції. Однак загальної дефініції, що фіксувалася би у законодавстві і застосовувалася б у практичній роботі правоохоронних органів немає. Першочергово, розгляд корупції за великим рахунком має кримінологічне або соціологічне підґрунтя, оскільки вона входить до переліку правопорушень та має вагомий вплив на суспільство. Однак, вирішення даної проблеми лежить у площині реалізації владних повноважень. Відповідно наука державного управління також приділяє значну увагу боротьбі з корупцією. Вивчення в даній області ведуться експертами у сфері правових та суспільно-політичних питань. Якщо дослідити англійську академічну літературу, а крім того роботу працівників поліції та прокуратури Англії можна дійти до висновку, що ж корупція не розглядається окремо як самостійний, незалежний феномен. Дослідження корупційних дій безпосередньо пов'язане з аналізу державних правопорушень, а також організованої злочинності.

Коли британські науковці розповідають про корупцію вони акцентуються на зловживанні посадовим становищем чи політичною посадою, ціллю якого представляється отримання речових цінностей яких пільг. Важливість одного або іншого корупційного діяння обумовлюється так званою соціальною увагою, що представляється основним фактором підчас прийняття рішень щодо осудження наділеного владою громадянина. У разі якщо вирок особистості через корупційну дію здатний стати причиною підриву престижу уряду, або якщо злочин не має великої соціальної загрози, проте витрати по пред'явленню обвинувачення можуть бути достатньо вагомими, правоохоронці відмовляють у провадженні слідства спираючись на великі витрати і незначне порушення суспільного інтересу [1].

В Великобританії виділяється кілька різновидностей корупції (рис. 1).

Найбільш небезпечною конфігурацією корупційної діяльності визнається корупція політична. Найбільше вплив політичної корупції пов'язують з протизаконним або прихованим фінансуванням політичних партій чи політичних постатей. З метою подібного фінансування застосовуються доходи, отримані неправомірно, ухиленням від сплати податків, фіктивного банкрутства, шахрайства, застосування та прийняття фальшивих фінансових документів та інших правопорушень. Англійські експерти вважають перспективним та доцільним дослідження зв'язку між громадсько-політичним фінансуванням, махінаціями та відмиванням коштів. Суб'єктами такого роду корупції визначаються, як правило, видатні суспільно-політичні особистості, парламентарі й держслужбовці найвищого ступеня. В такому випадку сприйматиметься це як вид чиновницької злочинності, в якому правопорушення робляться людьми, що наділені владою.



Рис. 1 Антикоруційна стратегія у Великобританії

Продажність в національному секторі крім того є формою суспільно-політичної корупції, але вона має свої особливості тому, що правопорушення робляться у сфері регіонального управління, службовцями місцевої влади, мерій та інших менеджерів, посадові обов'язки яких пов'язані з наданням адміністративних послуг. Найбільш частим правопорушенням в даній області представляється розтрата, застосування національних або громадських фондів в індивідуальних інтересах.

Такі типи корупції володіють однакою ознакою. По-перше, мається на увазі тісний зв'язок приватного

сектору з політичними діями, що породжує конфлікт поміж суспільним та індивідуальним інтересом з боку працівника. По-друге, тісний взаємозв'язок з відмиванням коштів та організованою злочинністю, які мають міжнародний характер. Сама по собі корупція є міжнародним феноменом. Суспільно-політичні дії та бізнесмени найвищого ступеня практично постійно застосовують інші держави з метою розташування та відмивання коштів, які вони придбали у підсумку корупційної та злочинної діяльності [7].

Так звана поліцейська корупція – отримання хабара працівниками правоохоронних органів, що пов'язане з виконанням їх прямих посадових обов'язків, а також злочинне використання владних повноважень. Крім того, до даної групи належать дисциплінарні злочини, що вчинені працівниками поліції проти людей, пов'язані із зловживанням поліцейської влади. Розглядаються подібні злочини само як кримінальним законодавством, а також дисциплінарним статутом поліцейської служби.

В англійській пресі та науковій літературі найчастіше застосовується такого роду термін, який називають банківською корупцією. Під них підпадають працівники банку, що зловживають власним функціональним статусом у власних інтересах. Проблема в тому, що окремі банки та банківські представники володіють особливим статусом у сфері державного управління, тому що економічні процедури будь-якого ступеня виконуються тільки шляхом банківських операцій. Банки з одного боку виконують функції приватної фірми, основна мета якої – отримання доходів, а з іншої боку – вони виконують функції спостереження за законністю економічних процедур, якими наділяє їх законодавство. Таким чином, наприклад, відповідно до законодавства, що направлене на боротьбу з відмиванням коштів, банківські співробітники повинні доповідати в поліцію або Національну Службу Кримінальної Розвідки щодо кожної сумнівної економічної процедури. Поширені епізоди, коли банківські співробітники прикривають очі на сумнівні процедури, за що отримують певну винагороду. Також можуть допомогти правопорушникам здійснювати злочин проти банку чи вкладників банку, інших установ використовуючи можливість банку, в якому працюють.

Розслідуванням дій, які підпадають під ознаки корупційних діянь, займається поліція. В структурних підрозділах, що займаються боротьбою з шахрайством у правоохоронних органах Великобританії, є особлива категорія, до якої належать детективи, що спеціалізуються на розслідуваннях правопорушень у державному

та громадському секторі. Подібна категорія називається «Public Sector Corruption Section», займається вона розслідуваннями корупційних дій у громадському секторі.

Якщо втрати з корупційного діяння перевищують суму 2 млн. фунтів стерлінгів, чи правопорушення представляється досить важким, або має значний соціальний інтерес, в такому випадку подібне правопорушення розслідуватиметься Організацією по розслідуванню серйозного шахрайства (Serious Fraud Office). Працює вона з 1988 року у підпорядкуванні Міністерства юстиції Великобританії. Однак такого роду підхід представляється єдиним для всіх фінансових правопорушень, а корупція не акцентується саме як окреме спрямування діяльності даної установи [6].

Розслідуванням поліцейської корупції займається спеціалізований відділ, що складається з досвідчених правоохоронців, які уповноважені здійснювати подібні слідства. Вони виконують свої обов'язки та звітують про підсумки своєї діяльності перед Міністерством внутрішніх справ.

Якщо підсумувати, витоки корупції у Великобританії мають соціальне та культурологічне підґрунтя. Сама ж структура боротьби з корупцією є досить дієвою та базується на тісній співпраці владних установ з приватним сектором.

Італійська модель боротьби з корупцією.

Однією з найбільш дієвих систем суспільно-політичних та юридичних елементів протидії корупцією є система в Італійській Республіці. Там у виконанні такого важливого завдання безпосередньо взаємодіють громадські та державні організації. В Італії для збільшення дієвості боротьби зі злочинністю Парламентом організовано особливу Генеральну Раду боротьби з організованою злочинністю, Державне управління боротьби з мафією, окружні управління боротьби з організованою злочинністю та мафією.

Антикорупційна стратегія в Італії створювалася протягом численних років, тому країна має чимало напрацювань у цій галузі (рис. 2).



Рис. 2 Антикорупційна стратегія в Італії

З метою боротьби з організованою злочинністю, також і корупцією, заснований міжвідомчий орган спеціального призначення – «Управління розслідувань Антімафія» (ДІА). Більша частка співробітників ДІА є досвідчені фахівці, професіонали слідчих органів, Державної поліції, карабінерів і Фінансової гвардії за участі громадських фахівців у сфері інформатики,

технічного та адміністративного забезпечення. У зону відповідальності цього органу входить боротьба з правопорушеннями, що мають ознаки діяльності мафіозних угруповань. Крім цього, у складі Генеральної прокуратури Італії створено оперативно-слідче управління боротьби з організованою злочинністю та мафією. Подібним підрозділи формують систему

функціональних, спеціальних оперативних, слідчих та інформаційних компонентів системи протидії злочинності та корупційним діям.

До проблем, що входять сфери інтересу даних організацій, належать:

- створення стратегії боротьби з організованою злочинністю та цілепокладання окремо для кожного поліцейського формування;
- удосконалення використання ресурсів і грошей, призначених для боротьби з організованою злочинністю;
- періодичне дослідження отриманих підсумків у їх взаємозв'язку з встановленим напрямком роботи і затвердження певних директив, зорієнтованих на ліквідацію недоліків [4].

Причому дана робота представляється відкритою для політичних партій, громадських організацій, ЗМІ, забезпечується максимальна відкритість.

У 1993 р. під тиском населення було прийнято закон «Про угруповання мафіозного типу», що увійшов до Кримінального кодексу Італії. Цей закон визначає жорстку відповідальність через вступ до кримінальної організації. Кожен, хто саме являється членом кримінальної групи, в якій нараховується 3 та більше персон, карається ув'язненням на термін від 3 до 6 років.

У новому законодавстві названі певні особливості, які притаманні кримінальним групам, зокрема: залякування, примус, кругова порука з метою здійснення кримінальних правопорушень, утвердження безпосереднього або опосередкованого управління та контролювання фінансової діяльності, отримання нелегальних прибутків і цінностей собі чи третім особам, а крім того перешкоди волевиявленню й підрахуванню голосів на виборах.

За цим законом, відповідальність через здійснення правопорушення значно збільшується, у разі якщо зафіксовано факт входження в озброєну кримінальну групу. Озброєною визначається така група, учасники якої «володіють ймовірністю використовувати зброю чи вибухівкою з метою скоєння кримінальних дій». При цьому не принципово, перебуває зброя на руках злочинців або прихована. Враховано жорсткі санкції для злочинців за підтримку фінансової роботи за розрахунок грошей, набутих протизаконним шляхом, також доходів через відмивання грошей.

Відповідно до закону, суддям надано можливість відправляти до місць позбавлення волі не тільки тих, хто безпосередньо здійснив правопорушення, а й тих, хто спонукав до цього. У Конституції Італії втілено суспільно-політичне рішення про надання Верховній Раді суддів, так званому парламенту суддів, особливих прав у винагороді та стягненнях щодо суддівського персоналу. Третину цього органу мають можливість формувати політичні партії. Ефективним антикорупційним інструментом необхідно прийняти також те, що слідчі, прокурори та судді є фактично представниками однієї професії та систематично змінюються на посадах один з одним. У державі визначено панівне становище неодмінного прокурорського провадження в абсолютно всіх процесях. Відсутність цього факту саме по собі може бути визнане злочином. Подібні механізми забезпечили в Італії плідну боротьбу з корупцією, її подолання та усунення участі політиків у корупційних схемах [3].

Вживання закону «Про угруповання мафіозного типу» виконується також під наглядом громадськості та представницьких органів, що дало змогу дестабілізувати криміналітет. Серед форм такого нагляду є заслуховування звітів. Раз на півроку діючий міністр внутрішніх справ виступає з доповіддю у парламенті про хід виконання робіт. Передбачається також раз на рік доповідь міністра перед парламентом стосовно усього комплексу проблем, що мають відношення до організованої злочинності. Подібні багаторівневі зусилля суб'єктів управління та італійських спеціалістів юридичної сфери мають серйозні результати [2].

Це було втілено завдяки впровадженню у правовому полі Італійської держави принципів розподілу повноважень, дійсної незалежності судової влади по відношенню до впливу та втручання законодавчої та виконавчої гілок влади. Судова система Італії є найважливішою та найдієвішою з усіх гілок влади в системі органів по боротьбі з корупцією.

Боротьба з корупцією в Німеччині.

Німецька правова система притримується наступного тлумачення корупції:

- зловживання посадовим становищем, політичним впливом або становищем у торгівлі чи промисловій сфері;
- отримання будь-якої вигоди особою, на яку покладено виконання владних повноважень, або третім особам;
- шкода суспільству у випадку, коли учасником є державна або політична фігура, або компанії за неправомірних дій особи, що займає посаду в комерційній структурі.

З метою боротьби з корупцією в Німеччині було проведено заходи нормативно-правового та адміністративного характеру. З 1997 р. увійшов в дію «Закон про боротьбу з корупцією», одночасно з цим було внесено відповідні зміни до Кримінального кодексу Німеччини. Таким чином розширено перелік корупційних злочинів:

- одержання вигоди;
- одержання хабара за порушення службового обов'язку;
- обіцянка, пропозиція вигоди, хабара; дача хабара за порушення службового обов'язку;
- отримання та давання хабара в господарському обороті;
- обмежують конкуренцію угоди при конкурсах.

До базового принципу боротьби з корупцією в Німеччині покладено завдання ліквідації матеріальної, перш за все фінансової бази кримінальних угруповань. Для досягнення цієї мети передбачено два шляхи:

- конфіскація майна;
- створенням відповідної правової бази для створення перешкод відмиванню грошей.

Також варто зацентувати увагу на обов'язку банківських інституцій надавати органам правоохорони інформацію щодо операцій з великими сумами грошей за умови, що така інформація використовуватиметься суто для розслідування. В законі закріплено норму, відповідно до якої, якщо громадянином робиться внесок до банк у сумі, що перевищує встановлену суму, то на нього покладається обов'язок показати посвідчення особи. Основне спрямування уряду Німеччини у галузі запобігання та протидії корупції полягає в досягненні у результаті нормотвор-

чих, управлінських, кадрових, а також інших заходів звести до мінімуму зловживання держслужбовцями своїми посадовими можливостями.

Серед механізмів протидії корупції, що впроваджуються в Німеччині, варто виділити створення реєстру корумпованих фірм. Німеччина намагається використовувати не тільки власний досвід, а й іноземний, зокрема досвід Ізраїлю. Суть такої практики полягає в тому, що приватну структуру, яку включено до подібного реєстру, позбавляють можливості виконувати будь-які замовлення держави, вона автоматично стає об'єктом збільшеної уваги з боку правоохоронних органів. Цей експеримент реалізовано в одній з земель Німеччини та, за оцінками теоретиків і практиків, він призвів до позитивних результатів.

Практика протидії корупції у Німеччині демонструє ефективність залучення громадськості до практичних дій по боротьбі з корупцією. Наприклад, кримінальне відділення поліції у Нижній Саксонії запровадило прийняття анонімних повідомлень від громадян щодо економічної злочинності. Таку практику було прийнято за результатами пілотного проекту, в ході якого протягом декількох місяців до зазначеного підрозділу, який нараховує лише 9 робітників прокуратури та 33 представників поліції, було отримано 184 повідомлень. Кримінальні справи було розпочато у 124 випадках, з них 30 % відносились до справ, пов'язаних з корупцією.

Органам влади всіх рівнів в ролі організаційно-правових мір було представлено пакет документів, так звана «Директива Федерального уряду про боротьбу з корупцією у федеральних органах управління». В цьому документі знаходяться положення, що направлені на попередження корупції:

- визначення посад, що найбільш підпадають під ризик впливу корупційних факторів;
- посилення внутрішнього контролю у різних формах;
- особливо пильний підхід під час призначенні кандидатів на посади, виконання яких передбачає реальні можливості здійснення корупційних дій;
- підготовка та підвищення кваліфікації службовців у питаннях профілактики дій, що підпадають під кваліфікацію корупційних злочинів;
- посилення робочого моніторингу керівництвом органів влади всіх рівнів;
- ротація службовців, що обіймають посади, які найбільше підпадають під загрозу корупції;
- жорстоке дотримання задекларованих процедур під час провадження та оформлення державних замовлень [5].

Одночасно з цим документом були розроблені Рекомендації щодо дотримання Кодексу антикорупційного поведінки. До Рекомендацій додавалося «Керівництво до дії», яке призначено суто для керівників, оскільки плідність заходів попередження й протидії корупції, перш за все, залежить від керівних осіб органів влади усіх рівнів.

Незалежно від визначених специфічних функцій, у Німеччині головним обов'язком держслужбовців є нейтральне і справедливе здійснення своїх повноважень на користь всього суспільства. Для держслужбовців передбачено особисту відповідальність за правомірність своїх дій з виконання службових обов'язків. Після завершення терміну служби держслужбовець мусить тримати в секреті інформацію та факти, що стосуються його службової діяльності. Без дозволу керівництва держслужбовцю забороняється давати показання у правоохоронних органах або заявляти за фактами, що кваліфікувалися як службова, навіть якщо це стосується судової справи. Подібний дозвіл дається керівником дійсної організації чи керівником з останнього місця служби. Щодо спілкування із засобами масової інформації, то цим повинна займатися конкретна особа, яку наділено повноваженнями офіційного інформування. Окрім того, законом закріплено обов'язок держслужбовця доповідати про протиправні діяння, які стали йому відомими, особливо, якщо це стосується корупційних дій. Посилені правила та обмеження на державній службі, компенсуються належним утриманням та додатковими виплатами, пільгами та можливостями, що забезпечують стабільність займаної посади і кар'єру, а також належний рівень життя. В Німеччині, щоб здобути роботу у іншій структурі, крім державної організації, службовцю необхідно попередньо отримати дозвіл вищої посадової особи.

Якщо говорити про так звану подяку, для державних службовців нормативною базою визначено можливість отримання подарунка, який коштує не більше 10 євро. Проте навіть в такому випадку держслужбовець повинен доповісти про цей факт своєму керівництву, яке може прийняти відповідне рішення: залишити подарунок у співробітника, який його отримав чи наказати йому в установленій процедурі здати презент державі [8].

Боротьба з корупцією в Німеччині проходить принципами, притаманними власних культурних особливостей (Рис. 3).



Рис. 3 Антикорупційна стратегія в Німеччині

Висновки. Підсумовуючи викладений матеріал, можна дійти до таких висновків.

Для Великобританії є характерними такі особливі риси:

- поділ корупції за сферою її прояву: банківська, політична, поліційна;
- градація корупційних злочинів за ступенем зацікавленості населенням та розміром;
- залучення банків до запобігання проявам корупції.

Італійська антикорупційна стратегія включає наступне:

- посилений соціальний контроль за діяльністю органів державної влади;
- розгалужена система органів боротьби з корупцією та чіткий розподіл функцій між ними;
- велика автономність судів та прокуратур.

У Німеччині основними стратегічними напрямками є:

- жорсткі обмеження щодо подарунків та сфери зайнятості після звільнення з державної служби;
- створення реєстру корумпованих приватних організацій для попередження контактів з державними органами;
- визначення переліку посад, найбільш схильних до корупції та ротація кадрів на цих посадах.

Для України, на нашу думку, з перелічених пунктів найбільш перспективними можна назвати такі напрямки:

- залучення банків та фінансових структур до співпраці з державою у боротьбі з корупцією;
- пропагування серед громадськості активної позиції у запобіганні та боротьбі з корупцією, сприяння посиленню соціального контролю за діяльністю органів влади всіх рівнів;
- створення реєстру не тільки держслужбовців, що були пов'язані з корупційними схемами, а й приватних організацій, які мають схильність до вирішення питань подібним протизаконним шляхом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антошкин В. К. Международная система контроля и противодействия коррупции / В. К. Антошкин // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2011. – № 4(16). – С. 22–27.
2. Бакай М. Антикорупційні конвенції Європейського Союзу : особливості змісту та можливі проблеми при імplementації їх положень у кримінальне законодавство України / М. Бакай // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 2. – С. 126–129.
3. Копачев В. П. Факторы реализации антикоррупционных программ (опыт зарубежных стран) / В. П. Копачев // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 2. – С. 237–240.
4. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні / І. В. Коруля // Порівняльно-аналітичне право – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ Ужгородський національний університет. – 2014. – № 1. – С. 230 – 233.
5. Міняйло Н. Є. Зарубіжний досвід запобігання організованим злочинності / Н. Є. Міняйло // Науковий вісник Чернівецького університету. – Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2013, Вип. 660: Правознавство. – С.144–148.
6. Осика М. І. Проблеми корупції у Великобританії / М. І. Осика // Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawdiss.org.ua/books/881.doc.html>
7. Тінков А. Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС / А. Л. Тінков // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2011_2/txts/Tinkov.pdf
8. Чемерис І. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І. Чемерис // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3(12). – С. 13–16.

В. П. Беглиця,

Черноморский государственный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

Статья посвящена опыту европейских стран (Великобритании, Италии, Германии) по предотвращению и противодействию коррупции. Исследуются базовые принципы антикоррупционных стратегий, которые формировались в течение долгого времени на основе собственного и зарубежного опыта. Великобритании присущи следующие черты. Когда британские ученые рассказывают о коррупции они акцентируются на злоупотреблении должностным положением или политической должности, целью которого представляется получения вещественных ценностей либо льгот. Важность одного или другого коррупционного деяния обуславливается так называемой социальной виду, что представляется основным фактором во время принятия решений по осуждению наделенного властью гражданина. В случае если приговор личности через коррупционную действие способен стать причиной подрыва престижа правительства, или если преступление не имеет большой социальной опасности, однако расходы по предъявления обвинения могут быть достаточно весомыми, правоохранители отказывают в производстве следствия опираясь на большие расходы и незначительное нарушение общественного интереса. Одной из наиболее действенных систем общественно-политических и юридических элементов противодействия коррупции является система в Итальянской Республике. Там в исполнении такого важного задания непосредственно взаимодействуют общественные и государственные организации. Эффективным антикоррупционным инструментом необходимо принять то, что следователи, прокуроры и судьи фактически представителями одной профессии и систематически меняются на должностях друг с другом. В государстве определены господствующее положение неперменного прокурорского производства в абсолютно всех процессах. Отсутствие этого факта само по себе может быть признано преступлением. Подобные механизмы обеспечили в Италии плодотворную борьбу с коррупцией, ее преодоления и устранения участия политиков в коррупционных схемах. Среди механизмов противодействия коррупции, внедряются в Германии, стоит выделить создание реестра коррумпированных фирм. Германия пытается использовать не только собственный опыт, но и иностранный, в частности опыт Израиля. Суть такой практики состоит в том, что частную структуру, которая включена в подобного реестра, лишают возможности выполнять любые заказы государства, она автоматически становится объектом увеличенной внимания со стороны правоохранительных органов. Этот эксперимент реализовано в одной из земель Германии и, по оценкам теоретиков и практиков, он привел к положительным результатам.

Ключевые слова: борьба с коррупцией; антикоррупционная стратегия; отмывание денег; организованная преступность; ответственность за правонарушения; государственный служащий.

V. Beglitsya,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

EUROPEAN EXPERIENCE ON FORMATION ANTI-CORRUPTION STRATEGY

The article is devoted to the experience of European countries (the UK, Italy, Germany) to prevent and combat corruption. We study the basic principles of anti-corruption strategies, which were formed over time on the basis of their own and foreign experience. Britain has the following features. When British scientists talk about corruption, they are accented on the abuse of power or political office, the purpose of which seems to produce real value or benefits. The importance of one or another act of corruption is caused by so-called social mind that the main factor in making decisions on the conviction empowered citizen. If the verdict of the person through corrupt acts capable of undermining the prestige of the cause of the government, or if the offense does not have a great social danger, but the cost to the charges can be quite weighty, law enforcers denied the investigation based on the production of high costs and a minor violation of the public interest. One of the most effective systems of social, political and legal elements of combating corruption is the system in the Italian Republic. They played such an important job directly interact with public and state organizations. Effective anti-corruption tool you need to accept the fact that the investigators, prosecutors and judges are actually members of one profession and regularly changing positions to each other. The state determined the dominant position of public prosecutor's indispensable in the production of absolutely all processes. The absence of this fact in itself can be considered a crime. Such mechanisms provided in Italy fruitful fight against corruption, to overcome and eliminate the involvement of politicians in corruption schemes. Among the anti-corruption mechanisms are being introduced in Germany, is to provide a register of corrupt firms. Germany is trying to use not only their own expertise, but also foreign, in particular the experience of Israel. The essence of this practice is that the private entity, which is included in such a registry, make it impossible to carry out any orders of the state, it automatically becomes an object of increased attention from law enforcement. This experiment was implemented in one of the states of Germany and is estimated theoreticians and practitioners, it has led to positive results.

Keywords: anti-corruption; anti-corruption strategy; money laundering; organized crime; the responsibility for the offense; a civil servant.

РОЗРОБКА ЕФЕКТИВНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ТУРИСТИЧНІЙ ІНДУСТРІЇ ПРИЧОРНОМОРЬСЬКОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ

В статті пропонується ефективний механізм державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України на основі формулювання ключових пріоритетів державної політики України у сфері туризму та курортів. На сучасному етапі державна політика України у сфері туризму та курортів, зокрема, в Причорноморському регіоні, повинна бути побудована на таких ключових принципах: визначення та розробка оптимальних вихідних положень державної політики у сфері туризму та курортів, програм їх реалізації, ефективних механізмів контролю та дослідження результатів відповідної діяльності; створення сприятливих умов для організації туристичної діяльності, координація дій окремих елементів міжгалузевого туристичного комплексу з метою формування розвинутої інфраструктури туристичної індустрії; підтримка туризму та маркетингу держави, орієнтованих на формування сприятливого іміджу країни та її регіонів завдяки стимулюванню нововведень і кооперації з розвиненими країнами. В статті визначено що, стратегічними цілями розвитку комплексної політики у сфері туризму та курортів стосовно Причорноморського регіону України будуть наступні: підвищення загального рівня конкурентоспроможності туристичної індустрії Причорноморського регіону України, враховуючи досвід розвинених країн Європейського Союзу; досягнення належної територіальної та соціально-економічної інтеграції туристичної індустрії Причорноморського регіону України; розробка ефективних механізмів державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України. Зокрема, кожна із зазначених цілей повинна бути реалізованою через визначений перелік функцій.

Так, підвищення загального рівня конкурентоспроможності туристичної індустрії Причорноморського регіону України, враховуючи досвід розвинених країн Європейського Союзу, уможливується шляхом реалізації наступних функцій:

- сприяння стабілізації розвитку туристичної індустрії Причорноморського регіону України з соціально-економічної точки зору; формування дієвих механізмів державного управління туристичною індустрією Причорноморського регіону України, що стимулюватимуть економічне зростання як основу для зниження рівня відставання розвитку Причорноморського регіону України від подібних регіонів країн Європейського Союзу;*
- підтримка розвитку вільної конкуренції серед суб'єктів підприємницької діяльності в туристичній індустрії Причорноморського регіону України, забезпечення демонополізації ринку Причорноморського регіону України як середовища для вільного переміщення ресурсів, товарів та послуг, капіталу, робочої сили з метою активізації економічного розвитку цієї території;*
- створення в Причорноморському регіону України сприятливих умов для зарубіжного інвестування, що, в свою чергу, сприятиме розвитку туристичної індустрії;*

Ключові слова: механізм державного управління; туристична індустрія; державна політика; Причорноморський регіон України.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі в Причорноморському регіоні України присутня низка проблем, що перешкоджають повно цінній реалізації туристичного потенціалу даної території.

Серед таких причин необхідно виділити наступні:

- активізація туристичної діяльності стимулює активізацію діяльності суміжних з нею сфер та галузей;*
- необхідність захисту оточуючого середовища Причорноморського регіону України;*
- встановлення порядку перетинання іноземними туристами державного кордону України;*

- потреба у захисті інтересів споживачів комплексного туристичного продукту Причорноморського регіону України;

- необхідність формування у населення Причорноморського регіону України патріотичних почуттів;

- забезпечення розвитку туристичної індустрії Причорноморського регіону України з рекламно-інформаційної точки зору.

Виходячи з цього, необхідною постає розробка ефективного механізму державного управління в туристичній індустрії для зазначеної території.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Питанням розробки ефективних механізмів державного управління в туристичній сфері присвятили свої наукові напрацювання такі вчені, як: Л. Давиденко [2], М. Борушак [1], Є. Козловський [3] та ін.

Проте недостатньо дослідженими залишаються механізми державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України в нинішніх умовах.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є розробка ефективного механізму державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України.

Для досягнення поставленої мети в роботі потрібно поставити та виконати такі завдання:

- визначити ключові принципи державної політики України у сфері туризму та курортів на рівні Причорноморського регіону України як основи для формування механізму державного управління в туристичній індустрії для даної території;

- сформувати відповідний ефективний механізм державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою розробки ефективного механізму державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України, по-перше, необхідно проаналізувати відповідні особливості державної політики у сфері туризму та курортів.

На сучасному етапі державна політика України у сфері туризму та курортів, зокрема, в Причорноморському регіоні, повинна бути побудована на таких ключових принципах:

- визначення та розробка оптимальних вихідних положень державної політики у сфері туризму та курортів, програм їх реалізації, ефективних механізмів контролю та дослідження результатів відповідної діяльності;

- створення сприятливих умов для організації туристичної діяльності, координація дій окремих елементів міжгалузевого туристичного комплексу з метою формування розвинутої інфраструктури туристичної індустрії;

- підтримка туризму та маркетингу держави, орієнтованих на формування сприятливого іміджу країни та її регіонів завдяки стимулюванню нововведень і кооперації з розвиненими країнами [1, 3].

Виходячи з зазначених принципів доцільно визначити ключові пріоритети вдосконалення державної

політики у сфері туризму та курортів на рівні Причорноморського регіону України з орієнтацією на розвиток туристичної індустрії цієї території з прийняттям до уваги тенденцій світового розвитку регіонів приморського типу:

- активізація кооперації Причорноморського регіону з іншими регіонами України, а також з подібними регіонами інших країн на рівні транскордонного, міжнародного, міжрегіонального співробітництва з країнами Європейського Союзу;

- використання транзитно-транспортного потенціалу Причорноморського регіону України на фоні активізації розбудови інфраструктури зазначеної території, а також розвитку логістичних інтермодальних перевезень;

- підвищення рівня енергетичної безпеки Причорноморського регіону України, зокрема, завдяки видобутку нафти та газу на шельфі Чорного моря; використання альтернативних типів енергетики (енергії вітру та сонця); розвитку сучасних технологій видобутку метану з газогідратів і сірководню, що знаходяться в Чорному морі;

- здійснення вирощування та розведення живих водних ресурсів морського типу на території Причорноморського регіону України;

- створення сприятливого іміджу Причорноморського регіону України для туристів на основі потужної історико-культурної спадщини та багатого природно-рекреаційного потенціалу;

- сприяння диверсифікації традиційних та нових видів туризму та рекреації;

- інтенсифікація аграрної промисловості в Причорноморському регіоні України, зокрема, підвищення обсягів виробництва існуючих видів овочів та фруктів; виведення нових сортів рослинництва; впровадження новітніх зрошувачих технологій тощо [2].

Відповідно, стратегічними цілями розвитку комплексної політики у сфері туризму та курортів стосовно Причорноморського регіону України будуть наступні:

- підвищення загального рівня конкурентоспроможності туристичної індустрії Причорноморського регіону України, враховуючи досвід розвинених країн Європейського Союзу;

- досягнення належної територіальної та соціально-економічної інтеграції туристичної індустрії Причорноморського регіону України;

- розробка ефективних механізмів державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України.

Зокрема, кожна із зазначених цілей повинна бути реалізованою через визначений перелік функцій.

Так, підвищення загального рівня конкурентоспроможності туристичної індустрії Причорноморського регіону України, враховуючи досвід розвинених країн Європейського Союзу, уможливується шляхом реалізації наступних функцій:

- сприяння стабілізації розвитку туристичної індустрії Причорноморського регіону України з соціально-економічної точки зору; формування дієвих механізмів державного управління туристичною індустрією Причорноморського регіону України, що стимулюватимуть економічне зростання як основу

для зниження рівня відставання розвитку Причорноморського регіону України від подібних регіонів країн Європейського Союзу;

- підтримка розвитку вільної конкуренції серед суб'єктів підприємницької діяльності в туристичній індустрії Причорноморського регіону України, забезпечення демонополізації ринку Причорноморського регіону України як середовища для вільного переміщення ресурсів, товарів та послуг, капіталу, робочої сили з метою активізації економічного розвитку цієї території;

- створення в Причорноморському регіону України сприятливих умов для зарубіжного інвестування, що, в свою чергу, сприятиме розвитку туристичної індустрії;

- забезпечення ефективного функціонування прозорої системи державного фінансування розвитку туристичної індустрії Причорноморського регіону України;

- розробка та впровадження заходів, що дозволять здійснювати економію енергоресурсів Причорноморського регіону України шляхом використання альтернативних джерел енергозабезпечення;

- забезпечення можливості впровадження нововведень у туристичну індустрію Причорноморського регіону України;

- забезпечення всебічного розвитку туристичної інфраструктури в Причорноморському регіоні України;

- диверсифікація економіки Причорноморського регіону України, особливо на сільських територіях;

- сприяння підвищенню рівня показників ринку робочої сили в туристичній індустрії Причорноморського регіону України, зокрема: розвиток регіональних освітніх послуг стосовно туризму, підтримка дієвої системи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів в туристичній індустрії [2, 3].

Досягнення належної територіальної та соціально-економічної інтеграції туристичної індустрії Причорноморського регіону України може бути реалізоване через низку наступних функцій:

- активізація розвитку транспортної мережі як основи для вільного переміщення ресурсів, товарів і послуг, робочої сили тощо;

- зменшення рівня диспропорцій соціально-економічного розвитку міських та сільських територій Причорноморського регіону України;

- активізація потенціалу туристичної індустрії Причорноморського регіону України стосовно інтеррегіонального, міжрегіонального, міждержавного, єврорегіонального, міжнародного співробітництва;

- сприяння комплексному вирішенню проблем інфраструктурного забезпечення туристичної індустрії Причорноморського регіону України з соціально-економічної, екологічної точки зору тощо на рівні міст, приміських та сільських територій;

- забезпечення сприятливих умов для економічної інтеграції сільських територій Причорноморського регіону України до єдиного соціально-економічного простору регіону та країни в цілому на основі процесів урбанізації;

- використання наявного історико-культурного потенціалу Причорноморського регіону України як

ефективного ресурсу формування сприятливого іміджу цієї території та країни в цілому, створення підґрунтя для активного розвитку туризму Причорноморського регіону України;

- орієнтація на екологічний розвиток туристичної індустрії Причорноморського регіону, зокрема: збалансоване використання природних ресурсів регіону; недопущення природних катастроф; попередження та зменшення збитків, які завдають навколишньому середовищу регіону туристи та господарська діяльність підприємств туристичної індустрії.

Розробка ефективних механізмів державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України базується на реалізації таких функцій:

- децентралізація системи державного управління розвитком Причорноморського регіону України;

- активізація процесів співробітництва органів державної влади на горизонтальному та вертикальному рівні;

- удосконалення порядку взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Причорноморського регіону України, спираючись на досвід європейських країн стосовно вдосконалення місцевого самоврядування;

- проведення реформування організації влади на регіональному рівні та на рівні місцевого самоврядування в Причорноморському регіоні відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [4];

- надання громадськості можливості повноправної участі у процесах побудови та впровадження комплексної політики у сфері туризму та курортів Причорноморського регіону України;

- сприяння процесам інвестування в підвищення рівня професійної підготовки та кваліфікації кадрів місцевих органів влади Причорноморського регіону України, а також спеціалістів, які здійснюють розробку та впровадження заходів стосовно вдосконалення комплексної політики у сфері туризму та курортів Причорноморського регіону.

Сформовані вище ключові принципи, пріоритети та цілі комплексної державної політики у сфері туризму та курортів можуть слугувати основою для побудови механізму державного управління туристичною індустрією Причорноморського регіону України.

Об'єктом державного управління в запропонованому механізмі є туристична індустрія як міжгалузевий комплекс.

В цілому ж, якщо врахувати всі попередні дослідження, доцільно навести розроблений механізм державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України (рис. 1).

З рис. 1 можна побачити, що запропонований механізм державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України являє собою замкнуту систему зі зворотними зв'язками. Дані зв'язки передбачають, що подальше коригування політики у сфері туризму та курортів Причорноморського регіону залежить від досягнених завдяки дієвості механізму

обсягів прибутковості туристичної індустрії, соціально-економічного стану та рівня конкурентоспроможності регіону на національному та світовому рівні.

В цілому, якщо розглянути наслідки впливу державного управління на туристичну індустрію Причорно-

морського регіону, то слід зазначити, що розробка та реалізація ефективного механізму державного управління в туристичній індустрії сприятиме досягненню зазначених нижче результатів.

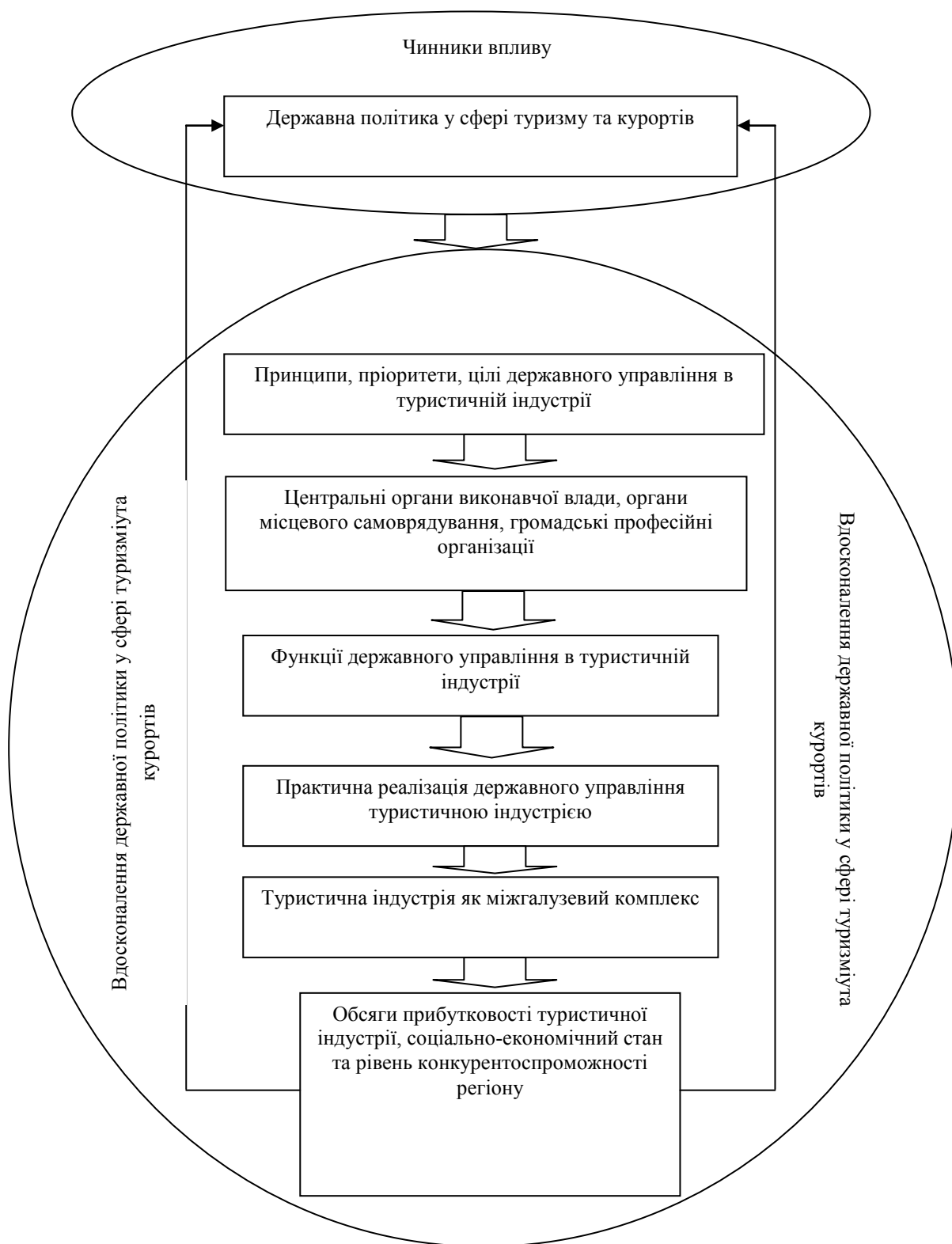


Рис. 1. Рекомендований механізм державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України

1. Загальне суттєве підвищення якості комплексної політики у сфері туризму та курортів Причорноморського регіону України, формування державою комплексного туристичного продукту Причорноморського регіону України на основі раціонального виконання державно-управлінських функцій.

2. Удосконалення існуючих і введення в дію нових ефективних механізмів взаємодії органів виконавчої влади центрального, місцевого рівня, громадських об'єднань, підприємств, організацій, установ, навчальних закладів у туристичній сфері з метою забезпечення розвитку та ефективного функціонування туристичної індустрії Причорноморського регіону України.

3. Розроблення програм розвитку туристичної сфери Причорноморського регіону України, зокрема, програм соціально-економічного розвитку зазначеної території, програм розвитку міжнародного співробітництва Причорноморського регіону України та його євроінтеграційних процесів, програм підвищення лікувально-оздоровчого та туристично-рекреаційного іміджу Причорноморського регіону України, а також створення економічно обґрунтованих планів реалізації зазначених програм.

4. Забезпечення здійснення процесів ліцензування та сертифікації туристичних послуг.

5. Підвищення частки сфери туризму і курортів у структурі валового внутрішнього продукту як у Причорноморському регіоні України, так і в державі в цілому.

6. Залучення інвестицій у розвиток туристичної інфраструктури Причорноморського регіону України, зокрема, її інженерно-транспортної та комунальної складових.

7. Створення у Причорноморському регіоні України, зокрема, в місцях з наявністю великої кількості ресурсів історико-культурного та природно-рекреаційного призначення, сучасних об'єктів, що належать до інфраструктури туризму та курортів.

8. Ефективне використання матеріальних та фінансових ресурсів.

9. Бюджетне наповнення та надходження валютних коштів на всіх рівнях.

10. Збереження існуючих та генерування нових робочих місць, створення рівних умов для розвитку малого та середнього бізнесу в туристичній сфері, активізація зайнятості сільського населення.

11. Розвиток та ефективне функціонування прозорого ринку туристичних послуг.

12. Формування сприятливих умов для екологічного розвитку Причорноморського регіону України, а також забезпечення збереження й охорони навколишнього природного середовища цієї території.

13. Відродження історико-культурної спадщини та природно-рекреаційних ресурсів Причорноморського регіону України;

14. Підвищення рівня безпеки туристів, захист їхніх прав і законних інтересів, а також збереження їхнього власного майна.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, визначення ключових принципів державної політики України у сфері туризму та курортів на рівні Причорноморського регіону України дозволило отримати підґрунтя для формування відповідного ефективного механізму державного управління в туристичній індустрії для даної території.

Зазначений механізм являє собою замкнуту систему, зворотні зв'язки якої відображають залежність подальших пропозицій щодо вдосконалення державної політики у сфері туризму та курортів від прибутковості туристичної індустрії, конкурентоспроможності Причорноморського регіону України на внутрішньому та зовнішньому туристичних ринках, а також загального соціально-економічного стану цієї території.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борушак М. Стратегія розвитку туристичних регіонів : автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.05 / М. Борушак ; Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2008. – 21 с.
2. Давиденко Л. І. Державне регулювання сфери туризму на обласному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Л. І. Давиденко. – Донецький державний університет управління МОН України, 2006. – 21 с.
3. Козловський Є. В. Державне регулювання в галузі туризму: становлення та розвиток в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Є. В. Козловський ; – К., 2008. – 21 с.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

А. М. Белотел,

Національний університет громадянської захисти України, г. Харків, Україна

РАЗРАБОТКА ЭФФЕКТИВНОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ТУРИСТИЧЕСКОЙ ИНДУСТРИИ ПРИЧЕРНОМОРСКОГО РЕГИОНА УКРАИНЫ

В статье предлагается эффективный механизм государственного управления в туристической индустрии Причерноморского региона Украины на основе формулировки ключевых приоритетов государственной политики Украины в сфере туризма и курортов. На современном этапе государственная политика Украины в

сфере туризма и курортов, в частности, в Причерноморском регионе, должна быть построена на таких ключевых принципах: определение и разработка оптимальных исходных положений государственной политики в сфере туризма и курортов, программ их реализации, эффективных механизмов контроля и исследования результатов соответствующей деятельности; создание благоприятных условий для организации туристической деятельности, координация действий отдельных элементов межотраслевого туристического комплекса с целью формирования развитой инфраструктуры туристической индустрии; поддержка туризма и маркетинга государства, ориентированных на формирование благоприятного имиджа страны и ее регионов благодаря стимулированию нововведений и кооперации с развитыми странами. В статье определено, что, стратегическими целями развития комплексной политики в сфере туризма и курортов по Причерноморского региона Украины будут следующие: повышение общего уровня конкурентоспособности туристической индустрии Причерноморского региона Украины, учитывая опыт развитых стран Европейского Союза; достижения надлежащей территориальной и социально-экономической интеграции туристической индустрии Причерноморского региона Украины; разработка эффективных механизмов государственного управления в туристической индустрии Причерноморского региона Украины. В частности, каждая из указанных целей должна быть реализована через определенный перечень функций.

Таким образом, повышение общего уровня конкурентоспособности туристической индустрии Причерноморского региона Украины, учитывая опыт развитых стран Европейского Союза, становится возможным путем реализации следующих функций:

- содействие стабилизации развития туристической индустрии Причерноморского региона Украины по социально-экономической точки зрения; формирование действенных механизмов государственного управления туристической индустрией Причерноморского региона Украины, которые будут стимулировать экономический рост как основу для снижения уровня отставание развития Причерноморского региона Украины от подобных регионов стран Европейского Союза;
- поддержка развития свободной конкуренции среди субъектов предпринимательской деятельности в туристической индустрии Причерноморского региона Украины, обеспечение демонopolизации рынка Причерноморского региона Украины как среды для свободного перемещения ресурсов, товаров и услуг, капитала, рабочей силы с целью активизации экономического развития этой территории;
- создание в Причерноморском региона Украины благоприятных условий для зарубежного инвестирования, что, в свою очередь, будет способствовать развитию туристической индустрии;

Ключевые слова: механизм государственного управления; туристическая индустрия; государственная политика; Причерноморский регион Украины.

O. Bilotil,

National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkov, Ukraine

DEVELOPMENT OF THE EFFECTIVE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE TOURIST INDUSTRY OF UKRAINE'S BLACK SEA REGION

The article proposes an effective mechanism for governance in the tourist industry, the Black Sea region of Ukraine on the basis of the wording of the key priorities of the state policy of Ukraine in the sphere of tourism and resorts. At the present stage the state policy of Ukraine in the sphere of tourism and resorts, particularly in the Black Sea region, should be based on these key principles: identifying and developing optimal assumptions of state policy in the sphere of tourism and resorts, program implementation, effective monitoring and research the results of the relevant activities; creation of favorable conditions for the organization of tourism activities, coordination of individual elements of the interbranch tourist complex to form the infrastructure of the tourism industry; tourism and marketing support of the state, aimed at creating a favorable image of the country and its regions by encouraging innovation and cooperation with developed countries. The article determined that the strategic objectives of the development of a comprehensive policy in the sphere of tourism and resorts on the Black Sea region of Ukraine will be the following: increasing the overall competitiveness of the tourism industry of the Black Sea region of Ukraine, taking into account the experience of the developed countries of the European Union; achieve adequate territorial and socio-economic integration of the tourism industry the Black Sea region of Ukraine; development of effective governance mechanisms in the tourism industry of the Black Sea region of Ukraine. In particular, each of these goals must be implemented after a certain list of functions. Thus, raising the overall level of competitiveness of the tourism industry of the Black Sea region of Ukraine, taking into account the experience of the developed countries of the European Union, made possible by implementing the following functions: - Promote the development of the tourism industry stabilize the Black Sea region of Ukraine on the socio-economic point of view; the formation of effective mechanisms of government tourism industry of the Black Sea region of Ukraine, which will stimulate economic growth as a basis for reducing the backlog of the Black Sea region of Ukraine from similar regions of the European Union; - Supporting the development of free competition among business entities in the tourism industry of the Black Sea region of Ukraine, de-monopolization of

the market provision of the Black Sea region of Ukraine as a medium for the free flow of resources, goods and services, capital, labor, in order to enhance the economic development of the territory;- Creation in the Black Sea region of Ukraine favorable conditions for foreign investment, which in turn will contribute to the development of the tourism industry;

Keywords: *mechanism of government; the tourism industry; public policy; Black Sea region of Ukraine.*

© Білотіл О. М., 2015

Дата надходження статті до редколегії 08.06.2015 р.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

Статтю присвячено розгляду та аналізу положень нормативно-правових документів, які регулюють питання забезпечення доступності лікарських засобів. Сформульовано пропозиції щодо шляхів удосконалення нормативно-правової бази у досліджуваній сфері. Термінові завдання дослідження включають аналіз нормативно-правових актів, що є основою державної політики в галузі охорони здоров'я щодо надання доступних і недорогих лікарських засобів для наших людей, а також вивчення можливих шляхів вдосконалення цих актів. Як їх практичної діяльності, загальні та спеціальні органи виконавчої влади розглянути фізичну, матеріальну та фінансову доступність медичної допомоги у вигляді доступної та якісної наркотиків, послуг та обладнання. Фізичний і фінансовий доступність забезпечується наявністю достатньої кількості фармацевтичних установ, особливо в сільській місцевості, а також в широкому діапазоні доступних лікарських засобів, необхідних для пацієнтів. Одним з важливих кроків на шляху до поліпшення доступності лікарських засобів є юридичний супровід – шляхом прийняття відповідних законів, постанов, постанов і розпоряджень, які б гарантувати український доступу населення до якісних наркотиків і відповідали б вимогам міжнародного Закон і європейські стандарти. Аналіз вітчизняного законодавства підтверджує, що нинішня нормативно-регулюючий base in сферу охорони здоров'я в цілому, а також забезпечення доступної ліки формується в суворій відповідності з принципами державної політики в галузі охорони здоров'я, яка визначається відповідно до Конституції України, законів України «Про Основні засади законодавства України про охорону здоров'я «і» Про лікарські засоби «та інших законодавчих актів, отриманих, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я. Держава повинна забезпечити і створити рівні можливості для людей, щоб бути забезпечений доступних ліків, незалежно від рівня життя людини або приналежність до певного соціального прошарку, професії і т.д. Тим не менш, нинішня система охорони здоров'я призводить до обґрунтованих скарг – і народів та медичне співробітника; вона не в змозі досі, щоб задовольнити потреби людей в якісних і доступних лікарських засобів в належному порядку. Питання про надання людям з обмеженими можливостями і високою якістю ліків вирішується 110 вітчизняних промислових підприємств, більш 15000 аптечних закладів, близько 850 іноземних компаній, які забезпечують більш 7,5 пунктів лікарських засобів на ринок. Розробка достатньою мережі аптечних установ і створення організаційної основи для поліпшення лікарського забезпечення для людей у сільській місцевості є спосіб забезпечення фізичної доступності лікарських засобів. Державні регульовані ціни на ліки є важливим компонентом забезпечення доступних якісних лікарських засобів. Між 2008 і 2012 роки, Кабінет Міністрів України прийняв низку указів, що визначають, що установи та організації охорони здоров'я повною мірою або частково фінансується з державного або місцевих бюджетів повинні купити ліки і медичні матеріали за цінами, що не перевищують рівень заявленої зміни оптових цін на реліз з поправкою на імпортоного мита, ПДВ і граничної маркетингу, поставки та збуту (роздрібна торгівля) надбавок. Пілотний проект щодо запровадження державного регулювання цін на лікарські засоби для лікування людей, які страждають від гіпертонічної хвороби заклав основу для побудови ефективної системи державного регулювання цін на ліки і для системи відшкодування в сучасних інструментів для людей, щоб здійснюють їх конституційні права на охорону здоров'я і соціального забезпечення.

Ключові слова: доступність лікарських засобів; фізична та фінансова доступність лікарських засобів; державне регулювання забезпечення доступності лікарських засобів; нормативно-правова база.

Постановка проблеми. Головною метою реформи сфери охорони здоров'я на сучасному етапі має бути досягнення позитивних змін в існуючій ситуації – збереження і поліпшення стану громадського здоров'я; підвищення доступності, якості та ефективності медичної допомоги в умовах становлення України як демократичної, правової, соціальної держави; наближення системи охорони здоров'я до європейських стандартів. Проте, аналіз сучасних медико-демографічних показників свідчить про наявність проблем із забезпеченням доступності якісної медичної допомоги різним верствам населення і такої її складової як доступність лікарських засобів. Тому аналіз нормативно-правових актів, які є основою формування державної політики у сфері охорони здоров'я щодо забезпечення населення нашої держави доступними лікарськими засобами, вивчення можливих шляхів їх удосконалення є одними з актуальних дослідницьких завдань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові розвідки та практичну діяльність у межах заявленої теми здійснює чимало вчених, зокрема С. Істомін, З. Гладун, З. Лободіна, І. Сенюта, В. Сорока, О. Баєва, Т. Попченко, О. Ціборовський та інші. Разом з тим, попри розвиток досліджень з організації надання медичної допомоги питанням правового регулювання забезпечення доступності лікарських засобів приділяється недостатньо уваги.

Метою статті є аналіз нормативно-правового регулювання забезпечення доступності лікарських засобів для населення України та обґрунтування шляхів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Згідно з тлумаченням Комітету ООН по економічним, соціальним і культурним правам доступність трактується, як один із взаємопов'язаних елементів забезпечення права на здоров'я у всіх його формах і на усіх рівнях. Зокрема: заклади, товари і послуги охорони здоров'я повинні бути доступні кожній людині без будь-якої дискримінації [1].

У практичній діяльності органи виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції розглядають фізичну, ресурсну, фінансову доступність медичної допомоги з точки зору забезпечення населення доступними і якісними лікарськими засобами, високоякісними медичними послугами та медичними обладнанням.

Фізична та фінансова доступність лікарських засобів забезпечується наявністю достатньої кількості аптечних закладів, особливо у сільській місцевості; медичних препаратів потрібного пацієнтам асортименту за доступними цінами.

Одним із важливих кроків на шляху поліпшення доступності лікарських засобів є підтримка на законодавчому рівні, через прийняття відповідних законів, указів, постанов, розпоряджень, які б гарантували громадянам України доступ до якісних ліків та відповідали принципам міжнародного права та європейським

стандартам. Гармонізація нормативно-правової бази щодо забезпечення населення доступними і якісними медичними препаратами є пріоритетним напрямком діяльності сфери охорони здоров'я, що відповідає загальним гуманітарно-правовим засадам.

Аналіз вітчизняного законодавства підтверджує, що сучасна нормативно-правова база охорони здоров'я в цілому та забезпечення доступності лікарських засобів формується відповідно до принципів державної політики охорони здоров'я, визначених Конституцією України, Законами України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» та «Про лікарські засоби», іншими прийнятими відповідно до них актами законодавства, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я.

Підходи до формування державної політики у сфері охорони здоров'я щодо забезпечення доступності медичної допомоги визначені у статті 49 Конституції України «держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно...» [2], що регламентує і забезпечення населення доступними та якісними лікарськими засобами.

Таким чином, держава зобов'язана забезпечити і створити рівні можливості щодо забезпечення населення доступними лікарськими засобами незалежно від рівня матеріального добробуту, приналежності до певного соціального прошарку, професії тощо. Проте, функціонуюча система охорони здоров'я викликає справедливі нарікання як з боку населення, так і з боку медичних працівників, дотепер вона нездатна належним чином задовольнити потреби громадян у якісних і доступних медичних препаратах.

Тому сфера охорони здоров'я взагалі і процеси забезпечення доступності лікарських засобів потребують застосування такого важливого інструменту ефективного управління, як державне регулювання. Завдання державного регулювання у сфері охорони здоров'я мають два аспекти. Перший (політичний) – полягає в досягненні таких політичних та економічних цілей, як [3, с. 29-30]: справедливості та рівноправності (тобто забезпечення рівного доступу, відповідно до індивідуальних потреб кожного); соціальної солідарності (забезпечення охорони здоров'я через посередництво національної служби охорони здоров'я або створення системи соціального медичного страхування); економічності (забезпечення стримування сукупних витрат на охорону здоров'я у фінансовообґрунтованих межах) та ін.

Другий (управлінський) стосується механізмів державного регулювання охороною здоров'я [3, с. 29-30]:

- державне регулювання доступу хворих до послуг;
- державне регулювання поведінки постачальників;
- державне регулювання поведінки платників;
- державне регулювання ринку медикаментів та ін.

Саме Закони України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. за № 2801-ХІІ та «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р. за № 123/96 – ВР з наступними змінами і доповненнями регулюють суспільні відносини у цій сфері та визначають правові, організаційні, економічні засади забезпечення населення доступними і якісними лікарськими засобами.

Статтями 54, 55 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» передбачено реалізацію прав громадян на забезпечення доступності якісних медикаментів та імунобіологічних препаратів через аптечні та лікувально-профілактичні заклади. Порядок забезпечення зазначеними лікарськими засобами безплатно або на пільгових умовах визначається законодавством України. Якість лікарських засобів та імунобіологічних препаратів повинна відповідати вимогам Державної Фармакопеї України і технічних умовам, затвердженим в установленому порядку [4].

Стаття 3 Закону України «Про лікарські засоби» наголошує, що державна політика у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів спрямовується на ... забезпечення потреб населення ліками належної якості та в необхідному асортименті шляхом здійснення відповідних загальнодержавних програм, пріоритетного фінансування, надання пільгових кредитів тощо. З метою реалізації права громадян України на охорону здоров'я держава забезпечує доступність найнеобхідніших лікарських засобів, ... а також встановлює пільги і гарантії окремим групам населення та категоріям громадян щодо забезпечення їх лікарськими засобами в разі захворювання [5].

Питання забезпечення населення доступними та якісними лікарськими засобами вирішують 110 вітчизняних промислових підприємств, понад 15 тисяч аптечних закладів, близько 850 зарубіжних компаній, які постачають на ринок понад 7,5 тисяч найменувань лікарських засобів [6, с. 169].

Одним із шляхів забезпечення фізичної доступності лікарських засобів є розвиток достатньої мережі аптечних закладів та створення організаційних умов щодо поліпшення забезпечення медикаментами сільського населення.

У новій редакції Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами (наказ Міністерства охорони здоров'я України – далі МОЗ від 31.10.2011 р. № 723, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 07.12.2011 р. за № 1420/20158) послаблено вимогу до загальної площі сільських аптек – зменшено її з 40 м² до 30 м² та введено норму щодо забезпечення сільського населення лікарськими засобами: у разі відсутності аптеки або структурного підрозділу аптеки у сільській місцевості роздрібна торгівля ліками за переліком, встановленим наказом МОЗ України, здійснюється у приміщеннях фельдшерських, фельдшерсько-акушерських пунктів, сільських, дільничних лікарень, амбулаторіях загальної практики-сімейної медицини працівниками цих закладів, які мають медичну освіту [6, с. 152].

Ще одним необхідним інструментом державного регулювання забезпечення доступності лікарських засобів сільського населення є прийняття наказу МОЗ України від 17.10.2012 р. № 813 «Про внесення змін до наказу МОЗ України від 4 листопада 2011 р. № 755», згідно з яким фельдшерським, фельдшерсько-акушерським пунктам, центрам первинної медичної допомоги (медико-санітарної) та амбулаторіям надаються повноваження щодо здійснення роздрібною торгівлі лікарськими засобами у випадках і у спосіб, передбачений чинним законодавством. Фельдшерські та фельдшерсько-акушерські пункти забезпечують населення ліками і виробами медичного призначення, мінімальний обов'язковий асортимент яких затверджено наказом МОЗ України від 27.09.2005 р. № 495, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 31.10.2005 р. за № 1303/11583.

У прийнятих постановках Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 955 «Про заходи щодо стабілізації цін на лікарські засоби та вироби медичного призначення» та від 13.08.2012 р. № 794 «Питання декларування зміни оптово-відпускних цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення, які закуповуються за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів» затверджено заходи з державного регулювання цін на лікарські засоби, як необхідного компонента забезпечення доступності медичних препаратів, а саме встановлено, що заклади і установи охорони здоров'я, які повністю або частково фінансуються з державного та місцевих бюджетів, закуповують лікарські засоби і вироби медичного призначення за цінами, що не перевищують рівень задекларованих змін оптово-відпускних цін з урахуванням мита, податку на додану вартість та граничних постачальницько-збутових та торгівельних (роздрібних) надбавок.

Важливим етапом удосконалення нормативно-правового регулювання забезпечення доступності лікарських засобів є прийняття постанов Кабінетом Міністрів України від 25.04.2012 р. № 340 «Про реалізацію пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою», від 12.06.2013 р. № 554 «Питання удосконалення реалізації пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою» шляхом встановлення граничного рівня оптово-відпускних цін на такі засоби з використанням механізму визначення порівняльних (референтних) цін (перший етап) та відпрацювання механізму часткового відшкодування їх вартості за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів (другий етап). Особливістю застосування цього інструменту державного регулювання є те, що лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою в межах кожної міжнародної непатентованої назви лікарського засобу з урахуванням відповідного дозування поділяються на такі три групи залежно від їх вартості з урахуванням граничних постачальницько-збутових та торговельних (роздрібних) надбавок, установлених пунктом 3 постанови Кабінету Міністрів України від 25.04.2012 р. № 340 «Про реалізацію пілотного проекту щодо запровадження

державного регулювання цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою»:

1) перша група – лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою, вартість яких підлягає частковому відшкодуванню 90 відсотків їх вартості;

2) друга група – лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою, вартість яких підлягає частковому відшкодуванню їх вартості;

3) третя група – лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою, вартість яких не підлягає відшкодуванню їх вартості.

Дозволяється після декларування зміни оптово-відпускної ціни лікарських засобів для лікування осіб з гіпертонічною хворобою нижче встановлених Міністерством охорони здоров'я граничних рівнів цін для лікарських засобів першої або другої групи: відшкодовувати вартість лікарських засобів, які належать до третьої групи; відносити лікарський засіб, який належить до другої групи, до першої групи [7].

Впровадження пілотного проекту заклало фундамент формування ефективної системи державного регулювання цін на лікарські засоби та системи реімбурсації, як сучасних інструментів реалізації конституційних прав громадян на охорону здоров'я та соціальне забезпечення.

На здійснення заходів пілотного проекту державного бюджету у 2012 році виділено 40,0 млн грн. та охоплено понад 2 млн осіб, у 2013 році – 191,6 млн грн та охоплено майже 7 млн осіб з гіпертонічною хворобою. Кількість виписаних рецептів на часткове відшкодування вартості лікарських засобів у 2013 р. становило понад 20 млн, а кількість осіб, які протягом 2013 р. отримали антигіпертензивні лікарські засоби, налічувала 54 % загального числа пацієнтів із гіпертонічною хворобою. Кількість аптечних закладів, задіяних у пілотному проекті, зросла протягом минулого року в 3,3 разу – з 3662 до 12 117 [6,8].

Результатом реалізації пілотного проекту стало досягнення основної його мети – забезпечення доступності гіпотензивних засобів для малозабезпечених верств населення.

Отже, ми бачимо, що в Україні зроблено значні кроки з удосконалення нормативно-правової бази, спрямованої на запровадження міжнародних та європейських підходів до регулювання обігу лікарських засобів і базового переформування підходів до забезпечення доступності якісних лікарських засобів. Разом з тим, незважаючи на достатньо розвинений правовий механізм державного регулювання проблема забезпечення доступності якісних лікарських засобів залишається актуальною, особливо у контексті забезпечення доступності ліків для лікування хворих

на цукровий діабет, онкологічні хвороби, захворювання нирок, хворих з трансплантованими органами, судинно-мозкові захворювання, які формують високий, порівняно з країнами Європейського Союзу, рівень загальної смертності. Наслідками такої ситуації є негативний показник природного приросту населення, а середня очікувана тривалість життя – однією з найнижчих у Європі.

З метою належного нормативно-правового регулювання доступності медичних препаратів для лікування хворих на цукровий діабет Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 05.03.2014 р. № 73 «Питання реалізації пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на препарати інсуліну», якою встановлено граничний рівень оптово-відпускних цін на препарати інсуліну на основі порівняльних (референтних) цін; визначено обіг препаратів інсуліну, зокрема їх закупівля за кошти місцевих бюджетів, здійснюється після декларування зміни оптово-відпускної ціни на такі препарати, яка не може перевищувати розрахований та встановлений відповідно до пункту 3 цієї постанови граничний рівень оптово-відпускних цін на них, та внесення її в установленому порядку до реєстру оптово-відпускних цін; витрати, пов'язані з відпуском препаратів інсуліну, здійснюються за рахунок цільових видатків місцевих бюджетів на безоплатне забезпечення такими препаратами осіб, хворих на діабет; порядок виписування препаратів інсуліну [9].

Проте, терміни реалізації зазначеного пілотного проекту перенесено на невизначений термін.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Незважаючи на значну кількість законодавчих та нормативних актів у досліджуваній сфері, питання забезпечення доступності лікарських засобів в Україні залишаються невирішеними. Тому нормативно-правова база потребує подальшого розвитку і удосконалення. Зокрема, необхідним є прийняття постанов Кабінету Міністрів України щодо удосконалення державного регулювання цін на лікарські засоби; запровадження стандарту «Належна регуляторна практика» щодо обігу лікарських засобів; затвердження методів планування та розрахунку кількості лікарських засобів, що закуповуються за кошти Державного і місцевих бюджетів; визначення вимог до аптечних закладів, що можуть бути допущені до участі у реалізації пілотних проектів з державного регулювання цін на лікарські засоби та здійснювати зберігання і відпуск ліків. Зазначені позиції є предметом подальших наукових розвідок автора.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сенюта І. А. Право людини на медичну допомогу: деякі теоретико-практичні аспекти / Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 17 – 18 квітня 2008 року), [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_277.pdf. – Назва з титул. екрану.
2. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%E20> – Назва з титул. екрану.
3. Ціборовський О. М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О. М. Ціборовський, С. В. Істомін, В. М. Сорока. – К., 2011. – 72 с.

4. Основи законодавства України про охорону здоров'я [Електронний ресурс] : Закон України N 2802-XII від 19.11.92. – [чинний] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19. із змінами внесеними згідно з Законом N 2592-VI (2592-17) від 07.10.2010. – (Нормативно-правовий документ ВРУ. Закон). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12>. – Назва з титул. екрана.
5. Про лікарські засоби [Електронний ресурс] : Закон України N 123/96-ВР від 04.04.96. – [чинний] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 22. – Ст. 86. із змінами внесеними згідно з Законом N 2165-VI (2165-17) від 11.05.2010. – (Нормативно-правовий документ ВРУ. Закон). – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960123.html. – Назва з титул.екрана.
6. Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2013 рік / за заг. ред. О. С. Мусія. – К., 2014. – 405 с.
7. Питання удосконалення реалізації пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою [Електронний ресурс] Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2013 р. № 554 [чинна] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/554-2013-%D0%BF>. – Назва з титул.екрану.
8. Нетяженко В.З. Пілотний проект щодо запровадження державного регулювання цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою /В. З. Нетяженко // Східноєвропейський журнал громадського здоров'я. – 2013. – № 1 (21). – С. 206-207.
9. Питання реалізації пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на препарати інсуліну [Електронний ресурс] Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 р. № 73 [чинна] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/73-2014-%D0%BF>. – Назва з титул. екрану.

Л. В. Бондарева,

Херсонський національний технічний університет, г. Херсон, Україна

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ

В статье рассматриваются срочные задачи исследования которые включают в себя анализ нормативно-правовых актов, являющихся основой государственной политики в области здравоохранения в отношении предоставления доступных и недорогих лекарственных средств для наших людей, а также изучение возможных путей совершенствования этих актов.

Физическая и финансовая доступность обеспечивается наличием достаточного количества фармацевтических учреждений, особенно в сельской местности, а также в широком диапазоне доступных лекарственных средств, необходимых для пациентов. Одним из важных шагов на пути к улучшению доступности лекарственных средств является юридическое сопровождение – путем принятия соответствующих законов, постановлений, постановлений и распоряжений, которые бы гарантировать украинский доступа населения к качественным наркотиков и отвечали бы требованиям международного Закон и европейские стандарты. Анализ отечественного законодательства подтверждает, что нынешняя нормативно-регулирующий base in сферу здравоохранения в целом, а также обеспечение доступной лекарства формируется в строгом соответствии с принципами государственной политики в области здравоохранения, определяемой в соответствии с Конституцией Украины, законами Украины «О Основные принципы законодательства Украины о здравоохранении «и» О лекарственных средств «и других законодательных актов, полученных, которые регулируют общественные отношения в сфере здравоохранения.

Государство должно обеспечить и создать равные возможности для людей, чтобы быть снабжен доступных лекарств, независимо от уровня жизни человека или принадлежность к определенной социальной прослойки, профессии и т.д. Тем не менее, нынешняя система здравоохранения приводит к обоснованных жалоб – и народов и медицинское сотрудника; она не в состоянии до сих пор, чтобы удовлетворить потребности людей в качественных и доступных лекарственных средств в надлежащем порядке.

Вопрос о предоставлении людям с ограниченными возможностями и высоким качеством лекарств решается 110 отечественных промышленных предприятий, более 15 тысяч аптечных учреждений, около 850 иностранных компаний, которые обеспечивают более 7,5 пунктов лекарственных средств на рынок.

Разработка достаточной сети аптечных учреждений и создание организационной основы для улучшения лекарственного обеспечения для людей в сельской местности является способ обеспечения физической доступности лекарственных средств.

Государственные регулируемые цены на лекарства являются важным компонентом обеспечения доступных качественных лекарственных средств. Между 2008 и 2012 годы, Кабинет Министров Украины принял ряд указов, определяющих, что учреждения и организации здравоохранения в полной мере или частично финансируется из государственного или местных бюджетов должны купить лекарства и медицинские материалы по ценам, не превышающим уровень заявленной изменения оптовых цен на релиз с поправкой на импортной пошлины, НДС и предельной маркетинга, поставки и сбыта (розничная торговля) надбавок.

Пилотный проект по внедрению государственного регулирования цен на лекарственные средства для лечения людей, которые страдают от гипертонической болезни заложил основу для построения эффективной системы государственного регулирования цен на лекарства и для системы возмещения в современных

инструментов для людей, чтобы осуществляют их конституционные права на охрану здоровья и социального обеспечения.

Ключевые слова: доступность лекарственных средств; физическая и финансовая доступность лекарственных средств; государственное регулирование обеспечения доступности лекарственных средств; нормативно-правовая база.

L. Bondareva,

Kherson National Technical University Kherson, Ukraine

NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF ACCESSIBILITY OF MEDICINAL AGENTS

The urgent research tasks include analysis of normative and legal acts being the basis of health care state policy regarding the provision of accessible and affordable medicinal agents to our people as well as study of possible ways to improve these acts.

Scientific investigations and practical activities in the sphere in focus have been conducted by many scientists, including O. Baieva, Z. Hladun, S. Istomin, Z. Lobodina, T. Popchenko, I. Seniuta, V. Soroka, O. Tsiborovskyi and others.

As their practical activity, general and special executive bodies consider physical, material and financial accessibility of medical aid in the form of affordable and high-quality drugs, services and equipment.

The physical and financial accessibility is ensured by availability of a sufficient number of pharmaceutical institutions, especially in the countryside, as well as a wide range of affordable medicines necessary for the patients.

One of the important steps on the way to the improved accessibility of medicinal agents is legal support – through adoption of the respective laws, decrees, resolutions and instructions that would guarantee Ukrainian population access to high-quality drugs and would meet the requirements of the international law and European standards.

Analysis of the domestic legislation confirms that the current normative and regulatory base in the health sphere in general as well as ensuring accessible medicines is formed in strict correspondence with the principles of the public health policy determined by the Constitution of Ukraine, the Laws of Ukraine «The basic principles of legislation of Ukraine on health care» and «On medicinal agents» and other derived legislative acts that regulate social relationships in the health sphere.

The state must ensure and create equal opportunities for people to be provided with accessible medicines regardless of a person's living standard or belonging to a certain social stratum, profession, etc. However, the current health care system gives rise to well-grounded complaints – both peoples' and medical staff's; it is not able so far to satisfy people's needs in high-quality and affordable drugs in a proper way.

The issue of providing the people with accessible and high-quality medicines is being solved by 110 domestic industrial plants, over 15 thousand pharmaceutical institutions, about 850 foreign companies that deliver over 7.5 items of medicinal agents to the market.

Development of a sufficient network of pharmaceutical institutions and creation of organizational background for improved provision of medicines to people in the countryside is a way to ensure physical accessibility of drugs.

State-regulated prices on medicines are an important component of ensuring accessible high-quality medicinal agents. Between 2008 and 2012 years, the Cabinet of Ministers of Ukraine has adopted several decrees determining that health care institutions and agencies being fully or partially funded from the state or the local budgets should buy drugs and medical supplies at prices not exceeding the level of the declared changes to wholesale release prices adjusted for import duty, VAT and the marginal marketing, delivery and sales (retail) markups.

The pilot project for introduction of state regulation of prices on drugs for treating people who suffer from primary hypertension has laid the foundation for building an efficient system of state regulation of prices on medicines and for the system of reimbursement as the modern instruments for people to exercise their constitutional rights on health protection and social security.

To carry out the activities foreseen by the pilot project, it has been allocated 40 million hryvnia for 2 million people in the 2012 state budget, and the 2013 budget provided 191.6 million hryvnia for almost 7 million people suffering from primary hypertension. The number of written prescriptions for partial reimbursement of the cost of drugs in 2013 was over 20 million, and the number of people who received antihypertensive drugs amounted to 54% of all patients with the hypertension disease.

As a result of the pilot project, the low-income people were provided with affordable hypotensive drugs, so the main goal of the project was reached.

So we can see that some important steps have been made in Ukraine to improve the normative and legal base aimed at implementation of the international and European approaches to regulation of circulation of drugs as well as the basic reformatting of approaches in order to ensure accessible and affordable medicinal agents. Simultaneously, in spite of the existence of advanced legal mechanism of state regulation, the problem of ensuring accessible high-quality medicines remains urgent, especially as regards provision of accessible drugs for patients suffering from insular diabetes, cancer, renal diseases, and people with transplanted organs and cerebrovascular diseases, which cause a high – comparing to the countries of the European Union – general death rate.

This is why the normative and legal base of the sphere under research requires further development and improvement. In particular, it is important that the Cabinet of Ministers of Ukraine should adopt the decrees aimed at improvement of the state regulation of prices on medicines; at introduction of the «Proper regulatory practice» standard for drug circulation; at approval of methods of planning and calculation of the volume of drugs being funded from the state and the local budgets; and at determining the requirements to the pharmaceutical institutions that can be allowed to take part in the implementation of the pilot projects for state regulation of prices on drugs and to store and sell drugs. The highlighted issues are subject to further scientific investigations of the author.

Keywords: *accessibility of medicinal agents; accessibility and affordability of drugs; state regulation of ensuring accessibility of drugs; normative and legal base.*

© Бондарева Л. В., 2015

Дата надходження статті до редколегії 18.05.2015 р.

ІНВЕСТИЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

Виділено чинники, що гальмують вкладення інвестицій в аграрний сектор, які умовно поділено на дві групи: загальні (властиві інвестиційній діяльності в будь-якій галузі) та специфічні (характерні лише для аграрного сектору). Доведено, що для інвестиційного забезпечення аграрного сектору економіки необхідна виважена державна підтримка, держава має виконувати функції гаранта стабільності інвестиційного клімату за рахунок проведення регламентованої та передбачуваної податкової, амортизаційної, митної, цінової та кредитної політики. Визначено основні принципи та механізми реалізації інвестиційної політики в аграрному секторі.

Ключові слова: аграрний сектор; державне регулювання; державна підтримка; державне управління; інвестиції.

Постановка проблеми. Забезпечення сприятливого інвестиційного клімату в аграрному секторі економіки залишається питанням стратегічної важливості, від реалізації якого залежать соціально-економічна динаміка, ефективність залучення у світовий поділ праці, можливості модернізації на цій основі аграрної економіки.

Однією з фундаментальних детермінант зростання соціально-економічних систем будь-якого рівня є інвестиції. Аграрний сектор не є винятком і також потребує інвестицій для стимулювання свого розвитку. Інтенсивний розвиток галузі вимагає також не просто вкладень, а вкладень, що забезпечують випереджальний зростання виробництва і сприяють підвищенню його ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних та прикладних проблем інвестиційного розвитку аграрного сектора економіки присвячені праці вітчизняних вчених, серед яких, М. І. Кісіль [1], М. Ю. Коденська [1], П. Т. Саблук [1], В. І. Федорак [6], М. А. Хвесик [7] та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, недостатньо висвітленими залишаються окремі питання пов'язані із підтримкою інвестиційних процесів, принципами та механізмами реалізації інвестиційної політики в аграрному секторі.

Мета статті. На основі аналізування наукових джерел та існуючої практики поставлено завдання: 1) виділити чинники, що гальмують вкладення інвестицій в аграрний сектор; 2) визначити принципи та механізми реалізації інвестиційної політики в аграрному секторі.

Виклад основного матеріалу. Конкурентоспроможність аграрного виробництва в будь-якому регіоні України залежить від його інвестиційного забезпечення. Інвестиційна привабливість України на міжнародному рівні за останні роки значно знизилася. Наприклад, Україна займає такі позиції: 145 із 181 щодо рейтингу ведення бізнесу The Doing Business Світового банку;

82 із 133 за індексом глобальної конкурентоспроможності економіки World Economic Forum; 54 із 56 за рейтингом конкурентоспроможності World Competitiveness Yearbook; 146 із 180 за корупційним індексом Transparency; 152 із 179 за індексом економічної свободи Heritage Foundation (за даними Державного агентства України з інвестицій та інновацій).

Такі важливі показники діяльності підприємств, як рейтинг ведення бізнесу, індекс економічної свободи знаходяться на дуже низькому рівні. Найбільша частка іноземних інвестицій в українську економіку «працює» в галузях із швидким обігом капіталу, а саме: харчовій промисловості (21 %), у сфері внутрішньої торгівлі (18,5 %). Аграрне виробництво має свою специфіку, яка обумовлена сезонністю використання ресурсів та грошових надходжень, відносно повільним оборотом капіталу та інше, що впливає на зниження його доходності. Тому цілком природно, що ця галузь притягує іноземні капітали та інвестиції меншою мірою, ніж інші сфери національної економіки. Реконструкції та модернізації, і таким чином – інвестиційних вкладень, потребує практично все агропромислове господарство України [3].

Конференція Організації Об'єднаних Націй з торгівлі та розвитку (2002 р.) оприлюднила щорічну доповідь про світові інвестиції, в якій зазначається, що за фактичним індексом залучення прямих іноземних інвестицій Україна посідає 95-е місце серед 140 країн зі значенням 0,5 (це свідчить, що Україна наполовину не досягає середньо можливого для неї рівня прямих іноземних інвестицій) [8]. На одному рівні з Україною знаходяться Білорусь, Єгипет, Монголія, Ефіопія.

Аграрний сектор економіки України нині потребує значних інвестиційних надходжень. Майже повна зупинка інвестиційної діяльності сільськогосподарських підприємств, що мала місце упродовж 1991–2000 років, призвела до руйнівних процесів у продуктивних

силах галузі, погіршення стану земельних ресурсів, зниження ефективності аграрного виробництва.

Низька інвестиційна привабливість окремих сегментів аграрної сфери в Україні зумовлена значними інституціональними розривами між задекларованими пріоритетами аграрної реформи й реальним станом економічних відносин, а також незавершеністю і половинчастим характером інституціональних перетворень [7].

На думку багатьох вчених основними причинами існування інвестиційної проблем в аграрному секторі є міжгалузеві диспропорції в економіці як наслідок диспаритету цін на ресурси та продукцію сільського господарства й відсутність компенсації скорочення державних інвестицій в аграрне виробництво дією інших ринкових механізмів.

Ось чому для інвестиційного забезпечення аграрного сектору економіки необхідна виважена державна підтримка. Держава має виконувати функції гаранта стабільності інвестиційного клімату за рахунок проведення регламентованої та передбачуваної податкової, амортизаційної, митної, цінової та кредитної політики.

Лише завдяки інвестиціям можлива модернізація виробництва, впровадження нових технологій на основі сучасних наукових досягнень, розширення та вдосконалення виробничих потужностей. Інвестиції у виробничу сферу забезпечують підвищення технічного рівня діючих виробництв, а також сприяють приросту виробничих потужностей. Активізація інвестиційної діяльності в аграрному секторі передбачає залучення фінансових ресурсів, нових технологій та нових методів управління. Проблема залучення та ефективного використання інвестицій в аграрному секторі є загальнодержавною, оскільки інвестиції, залучені в аграрний сектор, справляють мультиплікативний ефект в економіці всієї держави [5].

Вкладення інвестицій в аграрний сектор має як позитивні сторони, так і негативні. Чинники, що гальмують вкладення інвестицій в аграрний сектор, можна умовно поділити на дві групи: загальні (властиві інвестиційній діяльності в будь-якій галузі) та специфічні (характерні лише для аграрного сектору).

До загальних слід віднести: відставання від реальних потреб економіки законодавчої бази у сфері інвестиційної діяльності; складні процедури експертизи інвестиційних проектів і отримання дозволів на їх реалізацію; низький рівень захисту прав інвесторів; відносно низьку якість управління підприємствами; недостатність інформаційного забезпечення інвестиційної діяльності, нерозвинутість інфраструктури ринку в цілому та інвестиційної інфраструктури зокрема [4].

У свою чергу, до специфічних чинників належать: висока капіталомісткість продукції; тривалий період окупності вкладеного капіталу; сезонність виробництва; вплив природно-кліматичних умов; низька якість розробки бізнес-планів інвестиційних проектів; неврегульованість ринку матеріально-технічних ресурсів і аграрної продукції; низький рівень кредитоспроможності аграрних підприємств.

Але поряд з негативними факторами, інвестування в аграрний сектор має і привабливі сторони: аграрне виробництво є традиційним видом діяльності для

більшості регіонів країни; Україна має сприятливий природно-кліматичний потенціал для розвитку цієї галузі; в наявності є значний обсяг дешевої та кваліфікованої робочої сили; розгалужена система освітніх та науково-дослідних закладів аграрного профілю; рівень попиту на аграрну продукцію у світі постійно зростає.

Одним з аспектів втручання держави у інвестиційні процеси, які пов'язані із асигнуваннями державного бюджету на капіталовкладення, за допомогою яких держава прагне певною мірою впливати на ринкову кон'юнктуру та економічне зростання, на стан попиту, обсяг внутрішнього ринку. В ринково розвинених країнах капіталовкладення за рахунок коштів державного бюджету є важливим фактором суспільного відтворення, джерелом модернізації та розширення основного капіталу, засобом стимулювання його нагромадження [2].

У зв'язку з цим, у сформованій системі державної підтримки аграрного сектору, яка надається в рамках реалізації державних і регіональних цільових програм, доцільно в якості пріоритетних виділити в окрему групу напрями підтримки інвестиційних процесів. Це забезпечить вирішення стратегічних завдань розвитку аграрного сектору.

Пріоритетними напрямками фінансової підтримки аграрного виробництва мають стати: техніко-технологічна модернізація та перехід до інноваційного розвитку виробництва; нівелювання негативного впливу на економіку аграрних товаровиробників від підвищення цін на матеріально-технічні ресурси, що використовуються в галузі; подолання виробничих ризиків, пов'язаних з природними та іншими явищами, незалежними від аграрних товаровиробників, розвиток меліорації сільськогосподарських земель; відновлення посівних площ сільськогосподарських культур, підвищення родючості ґрунтів, стимулювання виробництва продукції тваринництва; екологізація агропромислового виробництва; формування виробничої інфраструктури загального призначення; інформаційне та консультативне забезпечення.

Послідовна системна інвестиційна політика, що має на меті формування прибуткових підприємств в аграрному секторі, дозволить створити передумови для виробництва конкурентної продукції, структурної перебудови АПК та розвитку аграрного сектору.

Створення сприятливого інвестиційного клімату в аграрному секторі економіки неможливе без розуміння його специфіки, яке обумовлене сезонністю виробництва, ризиками ведення сільськогосподарської діяльності та екологічним станом основних виробничих засобів аграрного виробництва – земель сільськогосподарського призначення. В Україні сьогодні на жаль відсутня довгострокова державна політика, спрямована на покращення агроекологічної ситуації, ще недостатньо розвинута відповідна інфраструктура для проведення страхування ризиків ведення сільськогосподарської діяльності та відсутні кошти на проведення такого страхування. Все це призводить до того, що до цього часу іноземні інвестиції спрямовуються в менш ризиковані галузі виробництва.

Інвестиційна політика в системі аграрного сектору повинна бути підпорядкована завданням структурної перебудови економіки та спрямована на забезпечення збалансованого та гармонійного розвитку всіх ланок комплексу, на оновлення виробничого потенціалу, підвищення ефективності його використання на основі впровадження у практику досягнень науково-технічного прогресу, освоєння ресурсозберігаючих технологій, модернізації та реконструкції виробництва.

В умовах ринкових відносин держава повинна надавати регулюючий вплив на інвестиційний процес шляхом забезпечення науково обґрунтованого ціноутворення, проведення гнучкої кредитної, податкової та амортизаційної політики, розширення можливостей лізингу, стимулювання підприємницької діяльності та надання пільг інвесторам при приватизації, цільового державного фінансування, виділення пріоритетних напрямів інвестування та капіталовкладень, складання індикативних планів капітальних вкладень. На регіональному рівні, а особливо на рівні підприємств, необхідно складати бізнес-плани, в яких дається обґрунтування інвестиційної діяльності та джерел її фінансування, а також оцінка проектних рішень [6].

Активізувати інвестиції у аграрне виробництво можливо за рахунок розширення державного фінансування інфраструктурних проектів у сільській місцевості. При цьому мають здійснюватися принципи:

- послідовна децентралізація інвестиційного процесу на основі розвитку різноманітних форм власності;
- підвищення частки внутрішніх (власних) джерел накопичень підприємств для фінансування інвестиційних проектів;
- державна підтримка підприємств за рахунок централізованих інвестицій при зміні безповоротного бюджетного фінансування на конкурсне кредитування на зворотній і платній основі;
- розширення гарантії сумісного державно-комерційного фінансування інвестиційних проектів;
- збереження бюджетного фінансування переважно для соціально значущих об'єктів, що мають

некомерційний (неприбутковий) характер із власними джерелами фінансування;

– розміщення обмежених централізованих капітальних вкладень та державне фінансування інвестиційних проектів виробничого призначення суворо відповідно до державних цільових програм.

– Основними механізмами реалізації інвестиційної політики в аграрному секторі є:

– формування взаємовигідних економічних відносин між аграрним сектором та іншими галузями АПК, що сприяють досягненню та підтримці продовольчої безпеки країни;

– створення умов для самостійного інвестування у виробництво та можливості залучення фінансових ресурсів у зовнішніх інвесторів на взаємовигідних умовах;

– державно-приватне партнерство в сферах розвитку інфраструктури та реалізації інноваційних проектів, що стимулюють виконання завдань розвитку АПК.

Висновки. Активізація інвестиційної діяльності є не тільки основною умовою виведення аграрного сектору з глибокої кризи, а й стає найважливішим визначальним фактором подальшого його розвитку. Потрібно не тільки реформування суспільного устрою на селі шляхом інституційних перетворень, що було пріоритетом в початковий період аграрної реформи, а й залучення в аграрний сектор великомасштабних інвестицій. Створення передумов для масового припливу інвестицій в аграрний сектор має стати найважливішим елементом стратегії державної аграрної політики на сучасному етапі. Перш за все, необхідно забезпечити на державному рівні формування сприятливого, економічно еквівалентного ринкового середовища, в якому економіка стає вразливою до інвестицій, а у суб'єктів господарювання з'являються й розширюються інвестиційні можливості для оновлення основного капіталу та його нарощування за рахунок власних та залучених коштів, включаючи іноземний капітал.

ЛІТЕРАТУРА

1. Інвестиційна привабливість аграрно-промислового виробництва регіонів України / [П. Т. Саблук, М. І. Кісіль, М. Ю. Коденська та ін.]; за ред. М. І. Кісіля, М. Ю. Коденської. – К. : ННЦ ІАЕ, 2005. – 478 с.
2. Калашнікова Т. В. Інвестиційне забезпечення розвитку аграрного сектору економіки / Т. В. Калашнікова // Економіка АПК. – 2009. – № 8. – С. 79 – 84.
3. Кобець М. І. Екологічний аспект агровиробництва в Україні: проблеми залучення інвестицій [Електронний ресурс] / М. І. Кобець. – Режим доступу : – <http://www.undp.org.ua/agro>.
4. Плеханов Д. О. Удосконалення механізму державної підтримки інвестування сільського господарства [Електронний ресурс] / Д. О. Плеханов. – Режим доступу: – http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_1
5. Рудь Л. П. Проблеми інвестиційного забезпечення сільського господарства України [Електронний ресурс] / Л. П. Рудь. – Режим доступу : – http://www.btsau.kiev.ua/files/list/edition/ed_tpthznbrj.pdf.
6. Федорак В. І. Інвестиційне забезпечення технічного оновлення аграрних підприємств Прикарпаття / В. І. Федорак // Економіка АПК. – 2009. – № 6. – С. 69 – 72.
7. Хвесик М. А. Стратегічні альтернативи інвестиційного забезпечення інноваційного розвитку агропромислового комплексу України / М. А. Хвесик // Економіка АПК. – 2011. – № 7 – С. 150 – 151.
8. UNCTAD. Foreign Direct Investment Inflows [Electronic resource] – Access mode : –

*Л. Н. Васильева,
Днепропетровский государственный аграрно-экономический университет
г. Днепропетровск, Украина*

ИНВЕСТИЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА

Выделены факторы, тормозящие вложения инвестиций в аграрный сектор, которые условно разделены на две группы: общие (присущие инвестиционной деятельности в любой отрасли) и специфические (характерные только для аграрного сектора). Доказано, что для инвестиционного обеспечения аграрного сектора экономики необходима взвешенная государственная поддержка, государство должно выполнять функции гаранта стабильности инвестиционного климата за счет проведения регламентированной и предсказуемой налоговой, амортизационной, таможенной, ценовой и кредитной политики. Определены основные принципы и механизмы реализации инвестиционной политики в аграрном секторе.

***Ключевые слова:** аграрный сектор; государственное регулирование; государственная поддержка; государственное управление; инвестиции.*

*L. Vasilieva,
Dnepropetrovsk state agrarian-economic university, Dnepropetrovsk, Ukraine*

INVESTMENT SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE AGRICULTURAL SECTOR

Growing investment activity is not only a basic condition for the output of the agricultural sector from a deep crisis, but also become an important determinant of its further development. It is necessary not only to reform the public to get a village by the institutional reforms that were a priority in the initial period of agrarian reform, but also in the agricultural sector to attract large-scale investments. Creating preconditions for the mass influx of investments in the agricultural sector should be an important element of the strategy of the state agrarian policy at the present stage.

It is proved that the investment to ensure the agricultural sector requires a balanced government support, the state must act as a guarantor of the stability of the investment climate by carrying out a regulated and predictable tax, depreciation, customs, pricing and credit policy.

The priority areas of financial support for agricultural production should be: technical and technological modernization and the transition to innovative development of production; leveling of the negative impact on the economies of agricultural producers from higher prices for material and technical resources used in the industry; overcoming the operational risks associated with natural and other phenomena that are independent of agricultural producers, the development of agricultural land reclamation; restoration of cultivated areas of crops, soil fertility improvement, promotion of livestock production; greening of agricultural production; the formation of industrial infrastructure, general purpose; information and consulting support.

The basic principles and mechanisms of implementation of the investment policy in the agricultural sector:

- consistent decentralization of the investment process through the development of different forms of ownership;*
- increasing the share of domestic (own) sources of savings companies to finance investment projects;*
- state support for enterprises through centralized investments when changing permanently budget funding for competitive loans for return and paid basis;*
- expansion of the joint state-guarantees for commercial financing of investment projects;*
- preservation of budget financing mainly for social facilities, with a non-profit (non-profit) character with their own sources of financing;*
- placement of limited centralized capital investments and public financing of investment projects for production purposes is strictly in accordance with the state target program.*

The main mechanisms for implementation of the investment policy in the agricultural sector are:

- the formation of mutually beneficial economic relations between the agriculture sector and other sectors of agriculture, promote and support the achievement of food security;*
- creation of conditions for self-investment in production and the possibility of raising funds from external investors on mutually advantageous terms;*
- public-private partnership in infrastructure development and implementation of innovative projects to fulfill the tasks of agropromyshlennogo complex.*

***Key words:** agricultural sector; government funding; government support; government regulation; investment.*

МУНІЦИПАЛЬНА КОНСОЛІДАЦІЯ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

В статті «Муніципальна консолідація як стратегічний напрям розвитку України» акцентовано увагу на сьогодиншній потребі консолідування українського народу за ради майбутнього України, як держави. Автором оцінені наслідки політичних рішень. Зазначено, що українське суспільство проходить черговий шлях модернізації – комплексу соціальних, політичних, економічних, культурних та інтелектуальних трансформацій. Акцентовано увагу на тому що Уряд намагається врахувати помилки попередників у проведенні адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, правляча коаліція сформувала єдине ідеологічне бачення подальшого розвитку держави європейського зразка та проведення реформи, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є відповідальним за реалізацію. Показано, що недостатньо розвиненою залишається інформаційна політика, що спричинює нерозуміння, а деколи й супротив з боку населення та місцевої влади до проведених заходів реформи. Зауважимо, що сьогодні українське суспільство проходить черговий шлях модернізації – комплексу соціальних, політичних, економічних, культурних та інтелектуальних трансформацій, що супроводжується конфліктами і кризовими явищами, які піддають сумніву можливі позитивні наслідки й відкидають суспільство назад у його розвитку. Україна потребує не створення нових інституцій, а руйнації авторитарних традицій взаємодії влади і суспільства, за яких демократичні засади на всіх рівнях впроваджувалися формально, дестабілізуючи суспільство внаслідок загострення боротьби за владу. Таким чином, має бути подолана відірваність органів влади від потреб громадян, що позитивно вплине на залучення громади впливати на владні рішення. В статті наведені заходи з реалізації реформи децентралізації, яка відбувається в Україні. Доведено, що врахувавши географічні, історичні, етнічні, економічні, соціальні та інші умови адміністративно-територіальна реформа має консолідувати український народ на місцевому рівні.

Ключові слова: муніципальна консолідація; консолідація нації; територіальні громади; об'єднання; адміністративно-територіальна реформа; Перспективні плани; модернізація.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Українське суспільство залишається амбівалентним у своїх соціальних і культурних установках, якому притаманні суперечні етнічні, релігійні, регіональні, мовні й інші ідентичності, різні погляди на геополітичний статус держави [1, с. 183]. Нав'язана політиками позиція розколу суспільства за територіальною, релігійною, національною, мовною ознаками й маніпулювання масовою свідомістю протягом 23 років незалежності призвела до майданів, анексії та війни на сході. Відомий французький кардинал Арман Жан дю Плессі де Ришельє (09.09.1585 – 04.12.1642) припинив релігійні конфлікти у Франції, висунувши ідею єдності народу за національними й громадянськими ознаками. Жоден український політик не намагався консолідувати

народ (від лат. «consolidatio» – зміцнення, згуртування, об'єднання, злука) в процесі управління державою.

Сьогодні в умовах анексії Криму та війни на сході України, як ніколи стоїть задача згуртування, шляхом встановлення і зміцнення вертикальних, горизонтальних, діагональних зв'язків між окремими громадами та територіальними громадами для подальшого цивілізованого розвитку нашої держави. Публічна політика без суспільного діалогу веде до негативних наслідків. Ще давньоримський історик Гай Саллюстій Крисп (86 р. до н. е. – 35 р. до н. е.) стверджував, що об'єднуючись, найменші держави процвітають, а через розбіжності руйнуються великі держави. Тому, на наш погляд, адміністративно-територіальна реформа, врахувавши географічні, історичні, етнічні, економічні, соціальні та інші умови, в результаті має консолідувати український народ в єдину націю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблем. Окремі проблеми консолідації української нації досліджені в роботах таких учених як, Б. Ковальчук, О. Оржель, М. Пірен, М. Степико, С. Меленко та ін. Особливості й недоліки попередньої адміністративно-територіальної реформи викладені Р. Безсмертним, А. Ткачуком, Ю. Ганущаком та ін. Проте, події, що відбуваються сьогодні в Україні, вимагають оцінки наслідків політичних рішень і розуміння муніципальної консолідації, як процесу порятунку України, як держави.

Формування мети (постановка завдання). В статті досліджені чинники, які призвели до сучасних подій в Україні та акцентовано увагу на муніципальній консолідації як стратегічному напрямку подальшого розвитку нашої держави. Доведено, що територіальна громада має стати основою становлення нації, де кожний мешканець ідентифікує себе не з соціальними чи політичними угрупованнями, а з українським селом, селищем чи містом, з усією Україною, руйнуючи наслідки ідеологічних і соціально-економічних колізій.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. В ст. 11 Конституції України зазначено, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, проте історичне минуле – територіальна роз'єднаність, примусова асиміляція, депортації, голодомор, переслідування інакомислячих тощо – свідчить про тривалу відсутність власної держави, що позначилося на нездатності Україною, яка отримала незалежність у 1991 р., створити державні механізми гарантії безпечного та вільного суспільного розвитку. Держава не стала гарантом єдності прав і свобод усіх громадян (незалежно від їхнього етнічного походження, статі, віку, віросповідання тощо), захисту їх від будь-яких дискримінацій та злочинності (зокрема, справедливого судочинства), безпеки (воєнної, економічної, соціальної, екологічної), розвитку громадянського суспільства. В країні відсутні повноцінний міжкультурний діалог і компроміс на засадах цінностей демократії.

На наш погляд, для узгодження різноспрямованих інтересів у суспільстві мають бути сформована етика солідарності, побудовані політичні механізми об'єднувальних цінностей з постійним діалогом на загальнонаціональному рівні з найбільш актуальних питань, посилена взаємодія етнічних і культурних ідентичностей, а також відповідальність спільнот за долю всієї держави.

Нинішня система адміністративно-територіального устрою сформована за часів Радянського Союзу та має низку інституційних вад, які стосуються розмежування повноважень між органами влади. Інтереси центрального партійно-бюрократичного управління стоять над інтересами територіальних одиниць (міст, сіл, селищ), позбавляючи, таким чином, їх самоврядного права вирішувати питання місцевого значення. Це й призвело до суттєвих соціально-економічних і територіальних диспропорцій [2, с. 141–152].

З метою забезпечення реформування системи державного управління, створення умов для побудови

відповідно до Конституції демократичної, соціальної, правової держави, утвердження та забезпечення прав людини і громадянина Президент України Л. Д. Кучма 22.07.1998 р. підписав Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», проте ситуація в країні констатувала факт значного посилення централізації влади, що призвело 2004 р. до роз'єднання держави за двома політичними полюсами. Зазначимо, що положення ратифікованої 15.07.1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування щодо прав і спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення залишилося не реалізованим на практиці.

В 2005 р. був сформований новий політичний концепт щодо зміни адміністративно-територіального устрою. Розроблений відповідний законопроект мав на меті посилення ролі, ефективності та відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення основної частки місцевих справ в інтересах місцевого населення. Проте, брак політичної волі та підтримки у проведенні адміністративно-територіальної реформи закінчив цей процес на етапі напрацювання методичних рекомендацій щодо моделювання територіальних громад і районів у областях та формування робочих груп з обговорення розробленого законопроекту та перспектив реформи.

Позиція В. Януковича, який очолив державу в 2010 р. була жорстко централізованою, і реформи місцевого самоврядування, як такі, не проводилися. В державі відбулося зіткнення двох систем цінностей: радянського та пострадянського, з одного боку, та проєвропейського, з іншого. Така політика ще більше роз'єднала націю, спричинила Майдан 2014 р., анексію Криму та війну на сході України.

Отже, зазначимо, що недосконала система органів влади на всіх рівнях не змогла забезпечити належний рівень життя населення та створити привабливі умови для розвитку територій, а чергова зміна стратегічних орієнтирів і пріоритетів актуалізувала проблему консолідації українського народу.

На думку Б. Ковальчука, необхідною умовою реалізації національної ідеї є самоідентифікація, самоорганізація та самоуправління нації, що, в свою чергу, вимагає відповідного розвитку суспільної свідомості, формування системи національних духовних і соціальних цінностей, а на їх основі – розбудови адекватної системи суспільних відносин [3, с. 55]. Визначальним чинником консолідації нації є державна мова, яка визначає культурні, інформаційні та цивілізаційні ознаки суверенітету кожної країни. За умов глобалізації всі розвинені держави всіма способами захищають свій мовний авторитет, докладаючи чимало зусиль для розповсюдження впливу мови на інші регіони [4, с. 117]. Отже, консолідація – це процеси, реалізація яких забезпечує об'єднання суспільства, культур: злиття близьких за мовою, культурою етносів унаслідок розвитку соціально-економічної та культурної взаємодії [5, с. 182–183].

Відмітимо, що Уряд намагається врахувати помилки попередників у проведенні адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, правляча коаліція сформувала єдине ідеологічне бачення подальшого розвитку держави європейського зразка та проведення реформи (за взірцем обрано досвід Польщі), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є відповідальним за реалізацію. Проте, недостатньо розвиненою залишається інформаційна політика, що спричинює нерозуміння, а деколи й супротив з боку населення та місцевої влади до проведених заходів реформи. Більшість з експертів вважають, що в процесі муніципальної консолідації доречно враховувати вітчизняний і зарубіжний досвід [6, с. 26; 7]:

- конституційних і нормативно-правових засад функціонування держави з унітарним устроєм, що забезпечить збереження соборності України;

- позитивних тенденцій інтеграційних процесів щодо об'єднання територіальних громад, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування тощо та подолання негативних з дезінтеграції територій;

- одночасного функціонування органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління, децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання публічних послуг населенню.

Зауважимо, що сьогодні українське суспільство проходить черговий шлях модернізації – комплексу соціальних, політичних, економічних, культурних та інтелектуальних трансформацій, що супроводжується конфліктами і кризовими явищами, які піддають сумніву можливі позитивні наслідки й відкидають суспільство назад у його розвитку. Як зазначає Л. Московічев, є лише два виходи з соціальних катастроф: розпад даної соціальної системи та перехід у принципово нову якість, формування нової [4, с. 147–148].

Україна потребує не створення нових інституцій, а руйнації авторитарних традицій взаємодії влади і суспільства, за яких демократичні засади на всіх рівнях впроваджувалися формально, дестабілізуючи суспільство внаслідок загострення боротьби за владу. Таким чином, має бути подолана відірваність органів влади від потреб громадян, що позитивно вплине на залучення громади впливати на владні рішення.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» в усіх регіонах проходить процес розроблення та затвердження обласними державними адміністраціями Перспективних планів об'єднаних територіальних громад. Утворені в областях Офіси реформ надають обласним державним адміністраціям організаційну, консультативну, інформаційну допомогу у питаннях створення територіальної основи місцевого самоврядування. Зокрема, максимально інформують всіх зацікавлених сторін, проводять роз'яснювальну роботу, зустрічі з експертами, науковцями,

громадськими лідерами, представниками органів місцевого самоврядування, депутатами всіх рівнів тощо.

Саме територіальна громада має стати основою становлення нації, де кожний мешканець ідентифікує себе не з соціальними чи політичними угрупованнями, а з українським селом, селищем або містом, з усією Україною локалізуючи, таким чином, руйнівні наслідки ідеологічних і соціально-економічних колізій. Тому розроблені в областях Перспективні плани являють собою концепцію формування самодостатніх територіальних громад і поліпшення якості послуг для населення. Так, наприклад, у Дніпропетровській області з 348 міст, сіл і селищ передбачається утворити 89 нових об'єднаних громад; у Житомирській – замість 631 залишити 59 об'єднаних; у Хмельницькій – з 625 прогнозується створити 54; у Луганській – з 194 рад планується створити 24 спроможних громад тощо.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» актуалізував зміну системи місцевих виборів, зокрема, порядок їх проведення, з урахуванням особливостей реформи децентралізації місцевого самоврядування. Положення прийнятого за основу проекту Закону України «Про місцеві вибори» (реєстр. № 2831-3) спрямовані на забезпечення справедливого представництва виборців у місцевих радах, збереження мажоритарної системи на рівні сільських і селищних рад, запровадження пропорційної системи з відкритими списками при проведенні місцевих виборів на інших рівнях. Крім того, вибори міських голів великих міст пропонується здійснювати у два тури, за принципом абсолютної більшості виборців, що проголосували та зменшити кількість депутатів місцевих рад. Однак, вважаємо, що головним в цьому процесі є персональна відповідальність кожної виборної особи перед громадянами, а не перед політичною силою, яка призвела до влади.

На наш погляд, в Україні має бути жорстко запроваджене Статутне право, як обов'язкова умова дотримання органами місцевої влади та її посадовими особами принципу відповідальності перед мешканцями конкретної територіальної громади за стан справ і результати своєї діяльності чи бездіяльності. Статуту повинні бути прийнятими всіма територіальними громадами.

З юридичної точки зору, консолідація є специфічним видом систематизації законодавства, кінцевою метою якого є усунення множинності нормативних актів, шляхом зведення їх до одного укрупненого акта [8, с. 10]. Україна розвивається під впливом геополітичних викликів, що вимагає змін у підходах до стратегічного розвитку територій: перехід від прямих короткострокових галузевих заходів впливу та реалізації інвестиційних проектів у конкретних регіонах до системного й комплексного підходу розвитку територій на основі концентрації фінансових ресурсів і створення умов для конкурентного розвитку всіх регіонів.

Внесені зміни до Бюджетного і Податкового кодексів України сьогодні дозволили здійснити бюджетну децентралізацію в державі, поступово змінюють ситуацію у розвитку малого та середнього бізнесу. Зокрема, об'єднанні територіальні громади

отримують 100 % єдиного податку, 100 % податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності, 100 % податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 60 % податку на доходи фізичних осіб, 25 % екологічного податку, 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів та інші надходження, а також матимуть право розпоряджатися землями.

Висновки. На наш погляд, адміністративно-територіальна реформа має не лише змінити межі адміністративно-територіальних одиниць, а об'єднавши громади в одне потужне адміністративно-територіальне утворення, створити в його межах максимально

привабливе соціально-економічне середовище. Саме такий підхід до розвитку держави припинить дискусії щодо федералізації та розколу України. Своєчасне й адекватне реагування на негативні тенденції соціально-економічного розвитку та подолання потенційних загроз надасть нові можливості для розвитку регіонів і підвищення життєвих стандартів. Таким чином, ідеологія консолідації має стати національною ідеєю, прийнятою народом – як досягнення гідного та заможного життя для кожної людини, родини, територіальної громади, суспільства і держави в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нова влада: виклики модернізації. – К. : «К.І.С.», 2011. – 260 с.
2. Безсмертний Р. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою / Р. Безсмертний // Проблеми реформування публічної влади : зб. матер. і док. / за заг. ред. Р. П. Безсмертного ; наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2009. – С. 141 – 152.
3. Ковальчук Б. Від місцевого самоврядування до консолідації нації / Б. Ковальчук // Проблеми малих міст України: розвиток самоврядування і реформування місцевого господарювання в контексті національних традицій і світового досвіду : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Золочів – Львів, 27-28.05.2000 р.). – Львів : Державність, 2000. – С. 55–60.
4. Степико М. Т. Українська ідентичність: феномен і засади формування : монографія / М. Т. Степико. – К. : НІСД, 2011. – 336 с.
5. Соціологічна енциклопедія / укл. В. Г. Гордяненко. – К. : Академвидав, 2008. – 456 с.
6. Васильєва Н. Еволюція процесу муніципальної консолідації в Україні / Н. Васильєва // Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції : зб. статей для проведення І Всеукр. наук.-практ. конф. (21-22.05.2015). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 25–29.
7. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с.
8. Меленко С. Г. Консолідація: логіко-гносеологічний аналіз / С. Г. Меленко // Науковий вісник Чернівецького університету : зб. наук. пр. – Вип. 478: Правознавство. – Чернівці : Рута, 2008. – С. 10–17.

Н. В. Васильєва,

Національна академія державного управління при Президентові України, г. Київ, Україна

МУНИЦИПАЛЬНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ КАК СТРАТЕГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

В статье «Муниципальная консолидация как стратегическое направление развития Украины» акцентировано внимание на сегодняшней необходимости консолидации украинского народа ради будущего Украины, как государства. Автором оценены последствия политических решений. Отмечено, что украинское общество проходит очередной путь модернизации – комплекса социальных, политических, экономических, культурных и интеллектуальных трансформаций. Акцентировано внимание на том, что Правительство пытается учесть ошибки предшественников в проведении административно-территориальной реформы. В частности, правящая коалиция сформировала единое идеологическое видение дальнейшего развития европейского образца и проведения реформы, Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины является ответственным за реализацию. Показано, что недостаточно развитой остается информационная политика, вызывает непонимание, а порой и сопротивление со стороны населения и местных властей к проводимым мероприятиям реформы. Заметим, что сегодня украинское общество проходит очередной путь модернизации – комплекса социальных, политических, экономических, культурных и интеллектуальных трансформаций, сопровождается конфликтами и кризисными явлениями, которые подвергают сомнению возможные положительные последствия и отвергают общество назад в его развитии. Украина нуждается не создание новых институтов, а разрушения авторитарных традиций взаимодействия власти и общества, при которых демократические принципы на всех уровнях внедрялись формально, дестабилизируя общество вследствие обострения борьбы за власть. Таким образом, должна быть преодолена оторванность органов власти от потребностей граждан, положительно повлияет на привлечение общественности влиять на властные решения. В статье приведены меры по реализации реформы децентрализации, которая происходит в Украине. Доказано, что учитывая географические, исторические, этнические, экономические, социальные и другие условия административно-территориальная реформа должна консолидировать украинский народ на местном уровне.

Ключевые слова: муниципальная консолидация; консолидация нации; территориальные общины; объединение; административно-территориальная реформа; перспективные планы; модернизация.

MUNICIPAL CONSOLIDATION AS THE STRATEGIC DIRECTION OF UKRAINE'S DEVELOPMENT

In the article «Municipal consolidation as a strategic direction of development of Ukraine» also focused on the need to consolidate the present Ukrainian people for the future of Ukraine as a state. We evaluated the effects of political decisions. It was noted that Ukrainian society is undergoing another upgrade path – a complex social, political, economic, cultural and intellectual transformations. It focused on the fact that the government is trying to take into account the mistakes predecessors in administrative-territorial reform. In particular, the ruling coalition has formed a single ideological vision of the further development of the state and the European model of reform, the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine is responsible for implementation. It is shown that the remains underdeveloped information policy, causes misunderstanding and sometimes resisted by the population and local authorities to the ongoing reform measures. Note that Ukrainian society today is undergoing another upgrade path – a complex social, political, economic, cultural and intellectual transformations, accompanied by conflicts and crises that call into question the possible positive consequences and reject society back in his development. Ukraine does not need new institutions, and the destruction of the authoritarian traditions of cooperation between the authorities and the society in which democratic principles are implemented at all levels of formal, destabilizing society as a result of intensification of the struggle for power. Thus, must be overcome isolation authorities on the needs of citizens, have a positive impact on the involvement of the public power to influence decisions. The article presents the measures to implement the decentralization reform, which takes place in Ukraine. It is proved that taking into account the geographical, historical, ethnic, economic, social and other terms of the administrative and territorial reform is to consolidate the Ukrainian people at the local level.

Keywords: municipal consolidation; the consolidation of the nation; territorial community; association; administrative and territorial reform; Future plans; modernization.

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СУТНОСТІ ЯВИЩА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена аналізу сутності інституту місцевого самоврядування. Автором зазначено що на сучасному етапі розвитку суспільства поняття «місцеве самоврядування» відображає комплексне явище, яке має багато значень і характеристик. По-перше, місцеве самоврядування можна розглядати як принцип здійснення влади в державі та суспільстві. Визнання місцевого самоврядування одним з принципів організації публічної влади передбачає встановлення децентралізованої системи управління, визначення на законодавчому рівні форм взаємодії центральних і місцевих органів влади. По-друге, місцеве самоврядування може розглядатись і як право громадян самостійно вирішувати всі питання місцевого значення на певній території. Тим самим держава визнає самостійність місцевого самоврядування в межах його повноважень і бере на себе обов'язок створювати необхідні умови для їх здійснення. По-третє, місцеве самоврядування можна характеризувати і як форму, спосіб організації влади на місцях, що здійснюється з урахуванням історичних, національних та інших традицій. Автор приділяє увагу питанню розмежування громадянського суспільства і держави робити їх соціальними партнерами, заперечувати підвищення держави над суспільством, доводити, що держава є похідною від громадянського суспільства й повинна слугувати йому, а не навпаки, як це нерідко відбувається. Відокремленість громадянського суспільства від держави не означає, що воно перебуває поза сферою державного впливу. Так чи інакше держава регулює всі суспільні відносини – від сімейних до політичних, однак це регулювання може здійснюватись як на основі закону, який у правовій державі є результатом суспільного консенсусу, так і шляхом довільної регламентації з боку різних державних структур і посадових осіб, нерідко всупереч суспільним інтересам. Громадянське суспільство перебуває поза межами такої довільної регламентації з боку держави. Розглянуто основні підходи до визначення терміну «місцеве самоврядування», визначено правову природу органів місцевого самоврядування, а також розглянуто співвідношення між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Ключові слова: *місцеве самоврядування; правова природа; громадянське суспільство.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Інститут місцевого самоврядування виступає одним з найважливіших елементів у системі «людина – держава». Історія розвитку зазначеного інституту вказує на безпосередній зв'язок між ним та рівнем розвитку правової держави та громадянського суспільства. Можна стверджувати, що чим вищий рівень розвитку правової держави та громадянського суспільства, тим більшу роль у суспільстві відіграє інститут місцевого самоврядування.

Першочерговим завданням для забезпечення реалізації потенціалу місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку суспільства повинно стати визначення інституційної сутності явища місцевого самоврядування – природи цієї суспільної інституції [1].

Аналіз досліджень і публікацій. Зазначене питання активно досліджувалося як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Зокрема варто відзначити праці Р. Гнейста, Г. Еллінека, Є. Тимофєєва, О. Мордвінова, В. Заблоцького, К. Михайловської, О. Євтушенка, О. Скакун, В. Кириченка та О. Куракіна.

Слід зазначити, що результати більшості досліджень зводяться до виокремлення двох основних моделей. Питання виокремлення цих моделей вирішується залежно від співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. І хоча теоретики державного управління чітко визначають відмінності цих моделей, вони не торкаються питання пріоритетності суспільних інституцій, які включені у взаємовідносини в цих моделях.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження були поставлені наступні завдання:

- з'ясувати етимологію понять, що використовуються;
- визначити правову природу органів місцевого самоврядування;
- визначити співвідношення між органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством.

Наука державного управління поки що не дала відповідь на запитання про пріоритетність державної влади та місцевого самоврядування, про їх спроможність забезпечити сталий розвиток суспільства.

Для відповіді на це запитання перш за все необхідно з'ясувати етимологію понять, що використовуються для позначення всіх відносин та процесів, які розглядаються. Розгляд еволюції понять та термінів дозволяє зробити певні висновки про походження та сутність досліджуваних явищ. Щодо співвідношення державної влади та місцевого самоврядування такими поняттями є «місцеве управління» та «місцеве самоврядування» [2].

Термін «місцеве управління» є більш давнім порівняно з терміном «місцеве самоврядування». Саме слово «управління» зустрічається ще в Повчанні Володимира Мономаха дітям (XII ст.). Початок активного застосування терміна «місцеве самоврядування» відбувається тільки у XVIII-XIX ст. Поява цього терміна стала результатом німецькомовного сприйняття англійського юридичного поняття «local self-government». Це було зроблено внаслідок тогочасного зростання значущості системи управління містами, які стрімко розвивалися [3, с. 95–96].

Тим не менше, хронологічна старшість ще не є приводом вважати місцеве самоврядування молодшим або менш значущим, ніж місцеве управління органів державної влади. Саме явище місцевого самоврядування виникло набагато раніше, ніж науковий та правовий термін, який його позначає. Так, загальновідомо, що ще перший римський імператор Юлій Цезар у своєму славнозвісному творі «Lexmunicipalis» у 45 р. до н. е. використав термін для позначення інституції місцевої влади, відмінної від центральних органів держави – «муніципальний» [3, с. 94].

Існує декілька ідей щодо походження терміна «місцеве самоврядування»:

– Є. Тимофєєва вважає, що вперше місцеве управління (самоврядування) було позначено як децентралізація (decentralisation). Ці міркування, безумовно, вплинули на бельгійське право (1830 р.), яке на державному рівні визнало общинну владу (le rouvernement municipal) нарівні із законодавчою, виконавчою і судовою.

– Р. Гнейст (1850 р.) ввів у науковий обіг термін «самоврядування». У своїй теорії він ідеалізував британську систему організації влади. Також застосував цей термін і до німецької дійсності XIX ст., хоча вона найменше відповідала йому. Крім того, в Англії муніципалітети теж ніколи не відривалися від державної форми організації влади, тому якщо верховна влада завжди була владою законодавчою, то

місцева територіальна влада була владою виконавчою. Саме із цієї причини в конституційному праві Англії застосовується термін «самоврядування» для муніципалітетів. Відповідно до теорії Рудольфа Гнейста: 1. Місцеве самоврядування – це управління, що здійснюється самостійно населенням певної територіальної одиниці (громади). 2. Самоврядування – це державне управління округів і громад через почесні, безоплатно виконувані посадові обов'язки за допомогою общинних поземельних податків, де виконання посадових функцій повинне сприйматися як безоплатний, почесний обов'язок. У цьому полягає гарантія незалежності від центральної влади.

– Німецький учений у галузі державного права, представник юридичної теорії Г. Еллінек (1851–1911 рр.) у своїй праці «Загальне вчення про державу» зазначав, що органи самоврядування не є органами держави, але держава поступається їм рядом урядових прав у повному обсязі, визнаючи тим самим їхню незалежність і недоторканність, тому управління на місцевому рівні має виконуватися не професіоналами, а почесними громадянами [4, с. 7–8].

На сучасному етапі розвитку суспільства поняття «місцеве самоврядування» відображає комплексне явище, яке має багато значень і характеристик. По-перше, місцеве самоврядування можна розглядати як принцип здійснення влади в державі та суспільстві. Визнання місцевого самоврядування одним з принципів організації публічної влади передбачає встановлення децентралізованої системи управління, визначення на законодавчому рівні форм взаємодії центральних і місцевих органів влади. По-друге, місцеве самоврядування може розглядатися і як право громадян самостійно вирішувати всі питання місцевого значення на певній території. Тим самим держава визнає самостійність місцевого самоврядування в межах його повноважень і бере на себе обов'язок створювати необхідні умови для їх здійснення. По-третє, місцеве самоврядування можна характеризувати і як форму, спосіб організації влади на місцях, що здійснюється з урахуванням історичних, національних та інших традицій [5, с. 264].

Доречно зауважити, що у сучасному правовому полі не існує єдиного підходу до визначення терміну «місцеве самоврядування».

Ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування (яку було ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 року, що робить її частиною національного законодавства) визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [6].

Конституція України у ст. 140 визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [7].

Ст. 2 Закону України Про місцеве самоврядування в Україні визначає місцеве самоврядування в Україні як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [8].

Наведені визначення поняття «місцеве самоврядування» є подібними в багатьох моментах. Проте ми вважаємо, що доцільно звернути увагу на одну відмінність між цими визначеннями. Так Європейська хартія місцевого самоврядування та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначають про «право і спроможність» та «право та реальну здатність» відповідно. На нашу думку вдалішим є більш лаконічне визначення, що міститься в Конституції України. Для обґрунтування цієї позиції доцільно звернутися до теорії права. Як зазначає О. Скакун коли юристи говорять про юридичне право (система формально обов'язкових правил поведінки, санкціонованих і встановлених державою), враховують його подвійний смисл: право у суб'єктивному значенні (суб'єктивне право) і право в об'єктивному значенні (об'єктивне право).

Об'єктивне право (право в об'єктивному значенні) – система абстрактних правових норм, що містяться в усіх формальних джерелах права (нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, судових прецедентах, правових звичаях та ін.), стосуються персонально не визначеного кола суб'єктів.

Суб'єктивне юридичне право (право у суб'єктивному значенні) – це індивідуалізоване право, яким визначається вид і міра можливої поведінки суб'єкта права, що забезпечується, охороняється і захищається відповідними державними органами. Термін «суб'єктивне» означає, що правами і свободами, закріпленими в нормативно-правових актах, суб'єкт за своїм розсудом може скористатися (тобто перевести їх у площину правовідносин) чи не скористатися усе залежить від його волі (інтересу) і свідомості.

Щоб здійснити свої права і свободи, суб'єкт зазвичай має бути визнаним державою юридично правоздатним і дієздатним, тобто стати носієм суб'єктивного юридичного права. Суб'єктивне право деталізує і конкретизує норми об'єктивного права стосовно конкретного суб'єкта, який опинився у конкретній життєвій ситуації [9, с. 225].

Право у суб'єктивному значенні наголошує на альтернативності вибору, тобто на можливості суб'єкта скористатися або не скористатися зазначеним правом.

Слід відзначити, що у всіх наведених вище визначення терміну «місцеве самоврядування» термін «право» вживається саме у суб'єктивному смислі,

який за своїм змістом охоплює значення термінів «спроможність» та «здатність». Тому вважаємо, що було б доцільно уніфікувати визначення терміну «місцеве самоврядування» для всіх нормативно-правових актів (українських), і використати для цього визначення, що викладене в Конституції України.

Що ж до моделі місцевого самоврядування, то Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не дають однозначної відповіді на питання – яку з відомих моделей реалізовує в Україні законодавець. Причина в тому, що відроджувати місцеве самоврядування почали не порозумівшись щодо його моделі і формували його законодавче поле не системно: більшість прийнятих законів в тому числі і Конституція були продуктом політичних компромісів. Наслідком стали лакуни в законодавчому полі, колізії норм у законах, що формують правове поле цього виду публічної влади. А все це не дало можливості сформувати належну фінансово-економічну основу місцевого самоврядування, забезпечити його від незаконного втручання органів державної влади, побудувати систему його захисту [10, с. 248].

Сьогодні деякі автори виділяють у місцевому самоврядуванні ряд ознак, характерних для державної організації, ототожнюють місцеве управління з державним управлінням на місцях, розглядають місцеве самоврядування як елемент механізму держави [4, с. 10]. Зокрема В. Борденюк вважає, що система органів місцевого самоврядування є компонентом механізму держави, основне соціальне призначення якого полягає в реалізації завдань і функцій держави. На його думку, органи місцевого самоврядування повинні діяти «на правах органів державної влади», але «на засадах автономії» [11, с. 14–17].

О. Скакун визначає механізм держави як цілісну, ієрархічну, динамічну систему державних органів, підприємств, установ, що здійснює завдання і функції держави на основі і в межах права. Вона зазначає, що у літературі трапляється ототожнення «механізму» і «апарату» держави. Тим часом поняття механізму держави ширше за поняття державного апарату за складом і структурою. Механізм держави має розглядатися не як проста сукупність складових його елементів (державних органів, організацій, установ), а як система цих елементів, функціонально спільних, погоджених між собою і системою в цілому, що перебувають у постійній дії, відновленні з метою підтримання своєї основної функції-управління. У структурі механізму держави вона виділяє: державний апарат, державні підприємства та збройні сили.

Державний апарат у свою чергу розглядається як відокремлена від суспільства спеціально створена і юридично оформлена система органів держави та їх підрозділів, що здійснюють державну владу і управління суспільством з метою виконання функцій і завдань держави і спираються у разі потреби на державний примус [9, с. 156–157].

Таким чином можна відмітити, що з позиції О. Скакун ні механізм держави, ні державний апарат як його складова (що визначається саме як система органів держави і їх підрозділів) не включають

місцеве самоврядування, як елемент своєї системи. На нашу думку зазначений підхід є найбільш виваженим, зокрема через те що він спирається на позиції Конституції України, яка у ст. 5 зазначає, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [7]. Таким чином слід зазначити, що органи місцевого самоврядування мають відмінну від органів державної влади правову природу і не можуть розглядатися як частина апарату держави, або механізму держави.

На нашу думку, найбільш вдало співвідношення органів державної влади та органів місцевого самоврядування презентували у своїх працях вчені В. Кириченко і О. Куракін.

На їх думку державний механізм діє та розвивається не ізольовано від інститутів громадянського суспільства. У системі соціального управління, поряд з органами державної влади, які на основі централізації вирішують питання загальнодержавного значення, на рівні адміністративно-територіальних одиниць функціонує система самоврядування на засадах відносної автономії органів місцевого самоврядування. Взаємодія механізму держави з органами місцевого самоврядування сприяє розширенню демократичної основи державної влади та реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами передусім через їх діяльність в органах самоврядування.

Самоврядування є однією із форм організації людського співіснування, що базується на принципах свободи, рівності і безпосередньої участі в управлінні. При самоврядуванні об'єкт і суб'єкт управління збігаються, що надає можливість населенню управляти власними справами, спільно приймати рішення і спільно діяти з метою їх реалізації [12, с. 72].

Органи держави і органи місцевого самоврядування мають спільні риси, а саме:

- 1) вони передбачені Конституцією України;
- 2) формуються у встановленому законом порядку шляхом обрання чи призначення;
- 3) здійснюють спільні функції по управлінню суспільством шляхом встановлення і гарантування діяльності суб'єктів;
- 4) функціонують на основі принципу розподілу повноважень та певним чином взаємодіють у процесі здійснення своїх повноважень;
- 5) відповідно до наданих повноважень приймають рішення нормативного характеру, які певним чином забезпечуються і гарантуються;
- 6) мають чітко визначену компетенцію у відповідній сфері та форми і методи здійснення повноважень.

Проте, між органами держави і органами місцевого самоврядування є й певні відмінності, а саме:

- 1) органи держави формуються шляхом виборів, призначаються чи затверджуються, а органи місцевого самоврядування – обираються населенням певної адміністративно-територіальної одиниці;
- 2) дія нормативно-правових актів органів держави поширюється на всю територію держави, а дія нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування тільки на відповідну територію;

3) органи держави діють на основі конституційно закріпленого принципу розподілу влади, а органи місцевого самоврядування можуть, за взаємною згодою, перерозподіляти між собою окремі повноваження на підставі договору;

4) в органах держави рішення приймаються колегіально чи одноособово керівником, а в органах місцевого самоврядування – виключно шляхом голосування;

5) органи держави здійснюють повноваження безпосередньо, а органи місцевого самоврядування як безпосередньо, так і через обрані органи;

6) органи держави діють від імені держави, а органи місцевого самоврядування є представниками інтересів територіальних громад;

7) органи держави складаються з колективів службовців, а органи місцевого самоврядування – з представників територіальної громади, діяльність яких не має професійного характеру;

8) фінансову базу органів держави становить державний бюджет, а органів місцевого самоврядування – місцевий бюджет та позабюджетні надходження;

9) органи держави можуть делегувати окремі виконавчі повноваження органам місцевого самоврядування, а останні не можуть делегувати свої повноваження державним органам.

Таким чином, органи держави та органи місцевого самоврядування діють паралельно на основі взаємодії та взаємного доповнення і тим самим забезпечують найбільш доцільний рівень упорядкування суспільних відносин та забезпечення функціонування громадянського суспільства [12, с. 73–74].

Відкритим залишається питання про співвідношення органів місцевого самоврядування і громадського суспільства.

Термін «громадянське суспільство» (civil society) уперше був використаний ще античними філософами для позначення сформованих у Стародавній Греції й Римі суспільних систем. Праці давньогрецьких учених поклали початок дослідженням громадянського суспільства у XVII ст. На особливу увагу заслуговують праці таких учених, як: Г. Гроцій, Т. Гоббс, Дж. Локк. У подальшому ця проблема отримала фундаментальний розвиток у роботах Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, Гегеля та ін.

Під визначенням «громадянське суспільство» сьогодні розуміють об'єднання громадян з високим рівнем економічного, соціального, політичного і культурного розвитку, яке підтримує з державою розвинуті правові відносини, суспільство рівноправних громадян, що не залежить від держави, а взаємодіє з нею для суспільного блага. Це суспільство, яке породжує компетентну й ефективну владу, а також контролює її [13].

Про органи місцевого самоврядування, як інститут громадянського суспільства ще у 1879 р. писав Р. Гнейст у своїй праці «Правова держава та адміністративні суди в Німеччині». Він зазначав, що у громадянському суспільстві місцеве самоврядування – це специфічний інститут громадянського суспільства; право територіальних громад регламентувати значну

частину справ громадянського суспільства, діючи в межах закону під свою відповідальність і у власних інтересах; форма самоорганізації локальних співтовариств; право й реальна спроможність органів, сформованих територіальними громадами, регулювати суспільні відносини з метою вирішення питань місцевого значення; правова форма реалізації народного суверенітету [14].

Зазначене питання часто розглядалось і сучасними вченими. Так наприклад П. Шляхтун у своєму підручнику «Політологія» визначає громадянське суспільство як сферу недержавних суспільних інститутів і відносин [15, с. 253]. Він зазначає, що конкретизації уявлень про громадянське суспільство сприяє з'ясування його структури, яку складають багатоманітні суспільні відносини – економічні, соціальні, політичні, соціокультурні тощо та їх суб'єкти, за винятком держави. До елементів політичної структури громадянського суспільства він відносить недержавні політичні інститути, якими є політичні партії, громадські організації і рухи, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації.

Крім того він доцільно зауважує, що концепція громадянського суспільства має сенс лише в межах дихотомії «громадянське суспільство – держава». Полягає він у тому, щоб шляхом розмежування громадянського суспільства і держави робити їх соціальними партнерами, заперечувати підвищення держави над суспільством, доводити, що держава є похідною від громадянського суспільства й повинна слугувати йому, а не навпаки, як це нерідко відбувається. Відокремленість громадянського суспільства від держави не означає, що воно перебуває поза сферою державного впливу. Так чи інакше держава регулює всі суспільні відносини – від сімейних до політичних, однак це регулювання може здійснюватись як на основі закону, який у правовій державі є результатом суспільного консенсусу, так і

шляхом довільної регламентації з боку різних державних структур і посадових осіб, нерідко всупереч суспільним інтересам. Громадянське суспільство перебуває поза межами такої довільної регламентації з боку держави. Воно повинно мати певну автономію щодо держави як політичного інституту [15, с. 254]. На наш погляд зазначена позиція є найбільш виваженою. Крім того слід відмітити, що більшість науковців притримуються аналогічної позиції щодо інституту місцевого самоврядування як елементу громадянського суспільства.

Проведене дослідження дозволяє сформулювати такі **висновки**:

1. Чинне законодавство містить декілька визначень терміну «місцеве самоврядування», які є дуже подібними, хоча і мають певні відмінності. На нашу думку найбільш вдале визначення міститься в Конституції України, яка визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

2. Органи місцевого самоврядування мають відмінну від органів державної влади правову природу і не можуть розглядатися як частина апарату держави, або механізму держави.

3. Проведене дослідження дає можливість стверджувати, що місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства (а точніше елементом його політичної структури). Відокремленість громадянського суспільства від держави не означає, що воно перебуває поза сферою державного впливу. Однак такий вплив (регулювання) може здійснюватись тільки на основі закону, що виключає довільну регламентацію з боку різних державних структур і посадових осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мордвінов О. Г. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика / О. Г. Мордвінов // Держава та регіони. Сер. Держ. упр.. – 2011. – Вип. 2. – С. 45-48.
2. Заблоцький В. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті реформування [Електронний ресурс] / В. В. Заблоцький. // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patr_2013_1_30.pdf
3. Михайловська К. В. Онтологічні передумови місцевого самоврядування як політичного феномену та його концептуальної версії [Електронний ресурс] / К. В. Михайловська // Вісник Одеського національного університету. Серія «Соціологія і політичні науки». – 2009. – Том 14. – Випуск 2. – С. 84–91. – Режим доступу: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/1458/1/Вестник%20Одесского%20национального%20университета.Серия%20Социология%20и%20политические%20науки.2009.Том%2014.Выпуск%202.84-91.pdf>
4. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування в Україні : теорія та практика становлення: навч. посіб. [Електронний ресурс] / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2013. – 316 с. – Режим доступу: http://idu.at.ua/doc/Evtushenko_Luschagina.pdf
5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник [Електронний ресурс] / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін.; за ред. С. Г. Серьогіної. – [2-ге вид. переробл. та доповн.]. – Х. : Право, 2011. – 360 с. – Режим доступу: http://library.nulau.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI_2012/ Dergbud_2011.pdf
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ: від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
7. Конституція України. Закон України: від 28.06.1996 р., за № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України: від 21.05.1997 р., за № 280/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
9. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник / О. Ф. Скакун. – [2-ге видання]. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.

10. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія [Електронний ресурс] / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/Varnalij/08.pdf>
11. Борденюк В. Місцеве самоврядування як форма децентралізації державної влади: конституційно-правові аспекти / В. Борденюк // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 420–443.
12. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. [Електронний ресурс] / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 264 с. – Режим доступу: http://library.nulau.edu.ua/POLN_TEXT/CUL/40_1Teoriya%20derzh%20ta%20prava-Kirichenko.pdf
13. Сергєєва О. Місцеве самоврядування України у процесах становлення громадянського суспільства [Електронний ресурс] / О. Сергєєва. – Режим доступу: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02\(13\)/12sorsgs.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(13)/12sorsgs.pdf)
14. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии [Електронний ресурс] / Р. Гнейст. – СПб.: Тип. В. Безобразова и К, 1896. – 379 с. – Режим доступу: <https://books.google.com.ua/books?isbn=5518063660>
15. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія: підручник / П. П. Шляхтун. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 472 с.

А. А. Гиржєв,

Черноморський державний університет імені Петра Могили, г.Николаев, Україна

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СУЩНОСТИ ЯВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена анализу сущности института местного самоуправления. Автором отмечено что на современном этапе развития общества понятие «местное самоуправление» отражает комплексное явление, которое имеет много значений и характеристик. Во-первых, местное самоуправление можно рассматривать как принцип осуществления власти в государстве и обществе. Признание местного самоуправления одним из принципов организации публичной власти предполагает установление децентрализованной системы управления, определение на законодательном уровне форм взаимодействия центральных и местных органов власти. Во-вторых, местное самоуправление может рассматриваться и как право граждан самостоятельно решать все вопросы местного значения на определенной территории. Тем самым государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для их осуществления. В-третьих, местное самоуправление можно характеризовать и как форму, способ организации власти на местах, осуществляется с учетом исторических, национальных и иных традиций. Автор уделяет внимание вопросу разграничения гражданского общества и государства делать их социальными партнерами, оспаривать повышение государства над обществом, доказывать, что государство является производной от гражданского общества и должна служить ему, а не наоборот, как это нередко происходит. Обособленность гражданского общества от государства не означает, что оно находится вне сферы государственного воздействия. Так или иначе государство регулирует все общественные отношения – от семейных до политических, однако это регулирование может осуществляться как на основании закона, который в правовом государстве является результатом общественного консенсуса, так и путем произвольной регламентации со стороны различных государственных структур и должностных лиц, нередко вопреки общественным интересам. Гражданское общество находится за пределами такой произвольной регламентации со стороны государства. Рассмотрены основные подходы к определению термина «местное самоуправление», определены правовая природа органов местного самоуправления, а также рассмотрено соотношение между органами местного самоуправления и институтами гражданского общества.

Ключевые слова: *местное самоуправление; правовая природа; гражданское общество.*

A. Hirzhev,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

THEORETICAL APPROACHES TO DEFINING THE INSTITUTIONAL NATURE OF THE PHENOMENON OF LOCAL GOVERNMENT

The article analyzes the essence of the institution of local self-government. The author noted that at the present stage of development of society the concept of «local government» represents a complex phenomenon that has many meanings and characteristics. First, the local government can be regarded as a principle of the exercise of power in the state and society. The recognition of local government one of the principles of organization of public authorities requires the establishment of a decentralized system of management, the definition in law forms of interaction between central and local authorities. Second, the local government can be viewed as the right of citizens to solve all the issues of local importance in the territory. Thus, the state recognizes the independence of local government within its powers and takes the responsibility to create the conditions necessary for their implementation. Third, the local government can be characterized as a form, the organization of local authorities is carried out taking into account the historical, national and other traditions. The author pays attention to the issue of differentiation of state and civil society to do their social partners, to challenge the increase in the state over society, argue that the state is derived from the civil society and to serve him, not vice versa, as often happens. Isolation of civil society and state does not mean that it is outside the scope of state influence. Anyway, the state regulates all social relations – from family to the political, but

this adjustment can be carried out on the basis of law, which is in a state of law is the result of social consensus, and through arbitrary regulation by various government agencies and officials, often in defiance of public interests. Civil society is beyond this arbitrary regulation by the State. The main approaches to the definition of «local government», defined the legal nature of local governments, as well as examined the relationship between local governments and civil society institutions.

Keywords: *local government; the legal nature; civil society.*

© Гіржев А. О., 2015

Дата надходження статті до редколегії 04.06.2015 р.

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО – ІННОВАЦІЙНА ФОРМА МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

В статті «Міжмуніципальне співробітництво – інноваційна форма місцевого розвитку» акцентовано увагу на теоретичному та правовому обґрунтуванні та виявленні специфіки міжмуніципального співробітництва на сучасному етапі, а також визначенні напрямів подальшого його вдосконалення в умовах модернізації вітчизняного місцевого самоврядування. Наголошується що актуальність розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні зумовлена надмірною фрагментарністю громад базового рівня. В Україні існує близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Вираженням політики міжмуніципального співробітництва є його цілі: підвищення якості публічних послуг, створення інфраструктури, а також підвищення ефективності роботи порівняно із самостійною роботою окремих муніципалітетів. Муніципалітети-партнери погоджуються спільно працювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною в разі їх самостійної ізольованої діяльності. Спільні зусилля можуть стосуватися однієї або кількох галузей, які належать до визначеної компетенції муніципалітетів. Доведено, що органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати свої ресурси для подолання спільних проблем, обмінюватися набутим досвідом у наданні окремих публічних послуг, для покращення ефективності своєї роботи.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво; місцеве самоврядування; об'єднання територіальних громад; послуги.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Місцеве самоврядування як децентралізована форма управління суспільством є найбільш природною й історично обґрунтованою формою управління державою. Але наявна в Україні система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. У значній кількості територіальних громад діяльність органів місцевого самоврядування не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку та самореалізації людини, захисту її прав, надання якісних і доступних публічних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань міжмуніципальної співпраці присвячені праці таких відомих вітчизняних науковців та практиків, як О. Берданова, О. Бобровська, О. Васильєва, В. Негода, В. Демчишин, В. Кравченко, М. Пітчик, В. Полтавець, А. Ткачук, В. Удовиченко, Ю. Шаров та ін.

Теоретичні і практичні основи впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва знайшли своє відображення у навчальному посібнику «Міжмуніципальне співробітництво» (2012 р.; укладачі: В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, Г. А. Борщ) та ін. [4], у роботі «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід» (2011 р.; Р. Герцог, В. В. Толкованов, А. К. Гук та ін. [9].

Серед останніх вітчизняних наукових праць щодо питань міжмуніципальної співпраці, слід виділити аналітичну доповідь Національного інституту стратегічних досліджень, присвячену становленню та розвитку асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні (2011 р.), в якій досліджується сучасний стан формування та розвитку асоціацій, стан нормативно-правового забезпечення цих процесів; а також наукову доповідь Національної академії державного управління при Президенті України «Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації» (2015 р.) [5], в якій вперше представлено системний огляд стану, проблем і напрямів модернізації місцевого самоврядування в Україні в контексті державно-управлінських реформ та досвіду країн Європейського Союзу.

Метою статті є теоретичне та правове обґрунтування та виявлення специфіки міжмуніципального співробітництва на сучасному етапі, визначення напрямів подальшого його вдосконалення в умовах модернізації вітчизняного місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в науці не існує цілісної, розвиненої теорії розвитку територіальної громади. На сучасному етапі в Україні актуальним стає пошук нових інноваційних шляхів забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Значна кількість науковців і практиків місцевого самоврядування вважають, що для ефективного та сталого місцевого розвитку в країні необхідно об'єднати зусилля як органів місцевого самоврядування, так і активних представників громадянського суспільства та місцевого бізнесу. Реформування у сфері місцевого самоврядування може дати потужний поштовх як для прискореного розвитку місцевого самоврядування, так і суспільства в цілому.

Європейська хартія місцевого самоврядування та українське законодавство про місцеве самоврядування визначають, що всі органи місцевого самоврядування (територіальних громад міст, сіл, селищ) мають рівний статус, однаковий обсяг повноважень та можуть самостійно виконувати всі повноваження, визначені для них законом. Конституція України наголошує: «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби» [2, ст. 142].

У Законі України «Про місцеве самоврядування» визначаються можливості для добровільного об'єднання територіальних громад, яке «відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна» [8, ст. 142].

Актуальність розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні зумовлена надмірною фрагментарністю громад базового рівня. В Україні існує близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш

як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету [3]. Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальні громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади [3].

Міжмуніципальне співробітництво (далі – ММС) як інноваційна форма місцевого розвитку останнім часом набуває дедалі більшого поширення не тільки в європейських країнах, але й в Україні. Хотілось би зазначити, що муніципалітети сильно пов'язані з історією, з географічними, демографічними та культурними характеристиками своєї місцевості. Вони є продуктами політичної й адміністративної організації колишніх поселень у суспільствах аграрного типу, промислових районів або міст з традиційними політичними або комерційними функціями [6, с. 113].

Отже, ММС визначають як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування базового рівня, які мають статус юридичних осіб і певну політичну, юридичну та фінансову автономію відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Необхідно також визначити характеристики міжмуніципального співробітництва [1]:

- ММС – це два або декілька органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), які співпрацюють між собою;

- ОМС-партнери домовляються спільно працювати, надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної діяльності;

- спільні зусилля можуть стосуватися однієї або кількох галузей, які належать до визначеної компетенції ОМС;

- співробітництво має свою ціну для кожного з ОМС-партнерів: воно потребує зусиль, фінансування та спільного використання ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо);

- ММС є результатом усвідомленого рішення, а не лише механічним виконанням відповідних нормативних актів. Угода про співпрацю є добровільною, вона не нав'язується законом, хоча в деяких випадках закон може наполегливо рекомендувати або навіть спонукати муніципалітети до пошуку шляхів співпраці;

– нові вигоди для ОМС-партнерів можуть бути різними, наприклад: створення ресурсів для надання послуг, які є недоступними для малих громад, заощадження витрат при наданні послуг, підвищення якості послуг, краща координація у плануванні майбутнього розвитку, ефективніша та прозоріша політика розвитку.

– співробітництво не є фрагментарним – воно розраховано на певний період, а в більшості випадків обумовлюється постійною угодою без визначеної дати завершення терміну дії;

– постійний трансфер повноважень органів місцевого самоврядування відсутній; муніципалітети зберігають непрямий контроль за рішеннями та послугами, які є результатом співробітництва.

З кожним роком значущість інтеграції в системі місцевого самоврядування зростає, виникає необхідність активізації та інституціоналізації ініціатив ОМС, об'єднання їх зусиль у вирішенні економічних, екологічних, соціальних та інших важливих питань місцевого розвитку.

Отже, вживання механізмів міжмуніципальної співпраці обумовлене наступними чинниками:

– недостатністю власних ресурсів муніципальних утворень для вирішення проблем соціально-економічного розвитку, розробкою та реалізацією спільних інвестиційних проєктів, інтеграцією виробничо-господарської діяльності організацій, що функціонують на території муніципальних утворень;

– необхідністю надання якісних публічних послуг населенню. Муніципальні утворення можуть значно розрізнятися за кількістю жителів, площі, структурою виробництва. Проте, незважаючи на значні відмінності, досить часто вигідніше вирішувати питання місцевого значення спільно;

– більш ефективне функціонування середніх і великих підприємств здійснюється, як правило, у межах декількох муніципальних утворень, найчастіше сусідніх територій, що вимагає узгодженої економічної політики муніципалітетів тощо.

У багатьох країнах Європи місцеве самоврядування сьогодні має справу з проблемами, можливі варіанти розв'язання яких пропонує саме міжмуніципальне співробітництво.

Проблема консолідації муніципального руху є нагальною як для територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, усіх інших суб'єктів, так і для держави в цілому.

5 лютого 2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. У Законі визначені суб'єкти добровільного об'єднання територіальних громад, а саме: суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст, а також зазначено, що об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською. [7, ст. 3]. У Законі також зазначено основні умови добровільного об'єднання територіальних громад:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання. [7, ст. 4]

Сьогодні точиться чимало дискусій, багато сільських рад апелюють до того, що в них забрали податок на доходи фізичних осіб (25 %) і передали на більш вищій рівні бюджету. Однак, коли вони об'єднуються, такі територіальні об'єднання зможуть отримувати податок на доходи фізичних осіб на рівні 60 %, як це зараз розписано у бюджетному кодексі 2015 року для районних бюджетів.

Отже, є фінансова мотивація та логіка для об'єднань, і це є базисом добровільності. Держава не примушує об'єднуватись – вона відкриває можливості для того, щоб територіальні громади могли більше отримувати доходів і відповідно на свій розсуд більше розпоряджатися видатками по місцевим бюджетам.

Вважаємо, що саме сьогодні міжмуніципальне співробітництво набуває особливого значення. Муніципалітети в усіх розвинутих країнах світу мають важливі функції, які визначають якість життя мешканців та їх спільний добробут. Ці функції стосуються утримання житло-комунальної та соціальної інфраструктури: житла, закладів освіти, культури й охорони здоров'я, дитячих садків, спортивних об'єктів, водопостачання та водовідведення, транспорту, збору та утилізації відходів, кладовищ тощо.

І тому найкращим засобом посилення ресурсної бази муніципалітетів є їх співробітництво для вирішення нагальних проблем розвитку територій. Саме ММС є логічним рішенням для нейтралізації наслідків неоптимального розподілу функцій і ресурсів або недосконалих кордонів між муніципалітетами.

Виразенням політики міжмуніципального співробітництва є його цілі: підвищення якості публічних послуг, створення інфраструктури, а також підвищення ефективності роботи порівняно із самостійною роботою окремих муніципалітетів. Муніципалітети-партнери погоджуються спільно працювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною в разі їх самостійної ізольованої діяльності. Спільні зусилля можуть стосуватися однієї або кількох галузей, які належать до визначеної компетенції муніципалітетів.

Співробітництво має свою ціну для кожного з муніципалітетів-партнерів: воно потребує зусиль, фінансування та спільного використання ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо) [6, с. 114].

Угода про міжмуніципальне співробітництво є добровільною, не нав'язується законом, хоча в деяких випадках закон може невтомно рекомендувати або спонукати муніципалітети до пошуку напрямів ефективної та результативної співпраці. Користь для муніципалітетів-партнерів може бути різною (напр.: формування ресурсів для надання якісних публічних послуг, які є недоступними для малих муніципалітетів, краща координація у плануванні майбутнього соціально-економічного та культурного розвитку, більш ефективна та прозора діяльність ОМС щодо територіального розвитку).

Характерним для міжмуніципального співробітництва є те, що воно не є фрагментарним, хоча і

розраховано на певний період, а в більшості випадків зумовлюється постійною угодою без визначеної дати закінчення її дії. Постійний перелік місцевих завдань та компетенцій відсутній, а муніципалітети зберігають непрямий контроль над рішеннями та послугами, які є результатом такого співробітництва

Висновки та пропозиції. Отже, органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати свої ресурси для подолання спільних проблем, обмінюватися набутим досвідом у наданні окремих публічних послуг, для покращення ефективності своєї роботи. ММС має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку усіх (великих і малих) громад, особливо сьогодні в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Демчишин В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні / В. Демчишин, В. Толкованов // Віче журнал Верховної Ради України. – № 24, грудень 2010.
2. Конституція України : прийнята Верховною радою України 28 червня 1996 р. (із доповненнями) / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрану.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p. – Назва з екрану.
4. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. / НАДУ при Президентові України ; [уклад.: В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, Г. А. Борщ] та ін.]. – К. : Фенікс : НАДУ, 2012. – 391 с.
5. Місцеве самоврядування в Україні сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
6. Полтавець В. Д. Проблеми та актуальність впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні / В. Д. Полтавець // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Вип. 3(38). – Харків : Вид-во ХарПІДУ НАДУ, 2012. – 484 с.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015 – № 13, ст.91 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>. – Назва з екрану.
8. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр – Назва з екрану.
9. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід : посібник / [В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Гук та ін. ; за ред. В. В. Толкованова]. – К. : Крамар, 2011. – 262 с.

О. И. Грундей,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, г. Киев, Украина

МУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО- ИННОВАЦИОННАЯ ФОРМА МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

В статье «межмуниципальное сотрудничество – инновационная форма местного развития» акцентировано внимание на теоретическом и правовом обосновании и выявлении специфики межмуниципального сотрудничества на современном этапе, а также определении направления дальнейшего его совершенствования в условиях модернизации отечественного местного самоуправления. Отмечается что актуальность развития межмуниципального сотрудничества в Украине обусловлена чрезмерной фрагментарностью общин базового уровня. В Украине существует около 12 тыс. Территориальных общин, в более 6 тыс. Общин численность жителей составляет менее 3 тыс. Человек, из них в 4 809 общинах – менее 1 тыс. человек, а в 1129 общинах – менее 500 человек, в большинстве из них не создано исполнительные органы соответствующих сельских советов, отсутствуют учреждения, коммунальные предприятия и тому подобное. Органы местного самоуправления таких общин практически не могут осуществлять предоставленные им законом полномочия. Дотационность 5419 бюджетов местного самоуправления составляет более 70%, 483 территориальные общины на 90 % содержатся за счет средств государственного

бюджета. Сохранение диспропорции административно-территориального устройства как основы существования нерациональной территориальной организации власти (отсутствие целостной территории административно-территориальной единицы базового уровня, пребывание территориальной общины села, поселка, города в составе другой территориальной общины или на территории другой административно-территориальной единицы, территориальной общины района в городе) приводит к конфликту компетенции как между органами местного самоуправления, так и между органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти. Выраженной политики межмуниципального сотрудничества является его цели: повышение качества публичных услуг, создание инфраструктуры, а также повышение эффективности работы по сравнению с самостоятельной работой отдельных муниципалитетов. Муниципалитеты-партнеры соглашаются совместно работать и предоставлять определенные ресурсы для получения обоюдной пользы, которая была бы недостижимой при их самостоятельной изолированной деятельности. Совместные усилия могут касаться одной или нескольких отраслей, относящихся к определенной компетенции муниципалитетов. Доказано, что органы местного самоуправления могут объединять свои ресурсы для преодоления общих проблем, обмениваться приобретенным опытом в предоставлении отдельных публичных услуг, для повышения эффективности своей работы.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество; местное самоуправление; объединение территориальных общин; услуги.

O. Grindey,

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kiev, Ukraine

MUNICIPAL COOPERATION-INNOVATIVE FORM OF LOCAL DEVELOPMENT

In the article «inter-municipal cooperation – an innovative form of local development» also focused on the theoretical and legal reasoning and identify the specifics of inter-municipal cooperation at the present stage, as well as determining the direction of its further perfection in the modernization of the domestic local governments. It is noted that the relevance of inter-municipal cooperation in Ukraine due to the excessive fragmentation of communities baseline. In Ukraine, there are about 12 thousand. Territorial communities, more than 6 thousand. Communities of the number of inhabitants is less than 3 thousand persons. Out of them, in 4809 the community – less than 1 thousand. Man, and in 1129 the community – less than 500 people, most of of them created by executive bodies of village councils, there are no institutions, utilities and the like. Local governments such communities virtually can not exercise the powers granted to them by law. Endowment 5419 budgets of local government is more than 70 %, 483 territorial communities 90% are financed by the state budget. Saving imbalances administrative-territorial structure as the basis for the existence of unsustainable territorial organization of power (no integral territory of the administrative-territorial unit of the base level, stay territorial community of the village, settlement and city as part of another territorial community or in another administrative-territorial unit, a territorial community area in city) leads to a conflict of competence between both local governments and between local authorities and local executive authorities. The expressed policy of inter-municipal cooperation is its purpose: to improve the quality of public services, infrastructure, and improving the efficiency of the work compared to the independent work of the individual municipalities. Municipalities partners agree to work together and provide some resources for the mutual benefit that would have been unattainable in their self-isolated activity. Joint efforts may relate to one or more branches belonging to a particular competence of municipalities. It is proved that local governments can pool their resources to address common challenges, share lessons learned in the provision of certain public services to improve the efficiency of their work.

Keywords: inter-municipal cooperation; the local government association of local communities and services.

Добрівський Т. Г.,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління
при Президентові України,
м. Київ, Україна,
e-mail: lyudmila_galahov@mail.ru

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ У СВІТЛІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

В статті досліджено поняття «субсидіарність» та його значення у суспільних процесах. Автором відзначено, що однією з причин виникнення складної політичної ситуації в Україні є надмірно централізована регіональна політика останніх років. В статті акцентовано увагу на необхідності розширення прав місцевого самоврядування, забезпеченні розвитку самодостатніх територіальних громад, зокрема в сфері надання адміністративних послуг. Наголошено що у демократичних державах принцип субсидіарності лежить в основі інституціональної організації влади й управління, і полягає в тому, що, по-перше, держава виконує лише функції, здійснення яких не під силу громадянам, їх об'єднанням і територіальним колективам, а, по-друге, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні. Отже, цей принцип є політичною й правовою традицією і визначає розділення повноважень між різними рівнями влади в державі – центральними, регіональними та місцевими. Заклики щодо зміцнення та розширення прав місцевого самоврядування, забезпечення розвитку самодостатніх територіальних громад є популярним політичним гаслом, яке довгий час маскувало посилення в державі процесів централізації влади на всіх рівнях, у т. ч. і місцевому. На наш погляд, через складну ситуацію в державі (кризу в державній владі і заклики, які лунали в 2014 р. щодо федералізації) одним з ключових завдань реформи децентралізації є пошук компромісу між приватним (інтереси пересічних громадян) і публічним (інтереси державної влади). Саме зміцнення основ місцевого самоврядування має гарантувати покращення якості життя громадян, забезпечити реалізацію соціальних прав людини та громадянина на місцевому рівні не залежно від регіону, і тим самим подолати соціальну напругу та політичну нестабільність. Масштабне реформування органів публічної влади шляхом децентралізації та втілення в життя основоположного принципу субсидіарності сприятиме вирішенню питань життєдіяльності територіальних громад. Прикладом реалізації принципу субсидіарності наведено діяльність центрів надання адміністративних послуг. В кінці статті автором зазначено, що субсидіарність має стати головним політичним концептом делегування повноважень органів влади на нижчий рівень. Це посилить ефективність діяльності органів влади і заохотить територіальні громади до самоорганізації.

Ключові слова: принцип субсидіарності; реформа; децентралізація влади; адміністративні послуги; центри надання адміністративних послуг; органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Історичний розвиток України свідчить, що довготривале провінційне існування та відсутність власної державності та громадянського суспільства негативно позначилися на політичних та економічних процесах, які відбуваються за часів її незалежності. Проблеми розвитку громадянського демократичного суспільства сьогодні є надзвичайно актуальними бо становлять основу реформування суспільного життя в країні.

Заклики щодо зміцнення та розширення прав місцевого самоврядування, забезпечення розвитку самодостатніх територіальних громад є популярним політичним гаслом, яке довгий час маскувало посилення в державі процесів централізації влади на всіх рівнях, у т. ч. і місцевому. На наш погляд, через складну ситуацію в державі (кризу в державній владі і заклики, які лунали в 2014 р. щодо федералізації) одним з ключових завдань реформи децентралізації є пошук компромісу між приватним (інтереси пересічних громадян) і публічним (інтереси державної влади).

Саме зміцнення основ місцевого самоврядування має гарантувати покращення якості життя громадян, забезпечити реалізацію соціальних прав людини та громадянина на місцевому рівні не залежно від регіону, і тим самим подолати соціальну напругу та політичну нестабільність. Масштабне реформування органів публічної влади шляхом децентралізації та втілення в життя основоположного принципу субсидіарності сприятиме вирішенню питань життєдіяльності територіальних громад [1, с. 50-51].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблем. У вітчизняній і зарубіжній науковій літературі процес розвитку громадянського суспільства переважно досліджують крізь призму його взаємодії з державою і політичним простором. Такі вчені як, І. Дробуш, М. Савіовський, О. Скакун, Т. Шахматова та інші у своїх дослідженнях приділяли увагу принципу субсидіарності, зокрема його запровадженню у діяльності органів влади. Проте, на наш погляд, в світлі проведення сьогодні в Україні реформи децентралізації влади не достатньо висвітлені окремі питання реалізації даного принципу через надання адміністративних послуг на місцевому рівні, чому і присвячена дана стаття.

Формування мети (постановка завдання). Метою статті є з'ясування проблем надання адміністративних послуг на місцевому рівні та напрямів їх подолання, які мають бути виконаними в процесі проведення реформи децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює принцип субсидіарності як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі, та є причетним до принципів децентралізації та деконцентрації. Тобто органи місцевої влади в своїй діяльності не підкоряються органам державної влади, є автономними та діють у межах чинного законодавства. Держава, передавши значну частину повноважень до влади на містах, залишає за собою контроль.

Дефініція «субсидіарність» (лат. «subsidiūm ferre» – надавати допомогу) означає систему взаємовідносин, за якої держава надає різного роду допомогу громадянам, щоб ті могли самостійно вирішувати свої проблеми на основі самоорганізації та самоконтролю. Державні структури не мають перешкоджати місцевим співтовариствам в їхніх діях, які можуть бути ефективними [5, с. 31].

У демократичних державах принцип субсидіарності лежить в основі інституціональної організації влади й управління, і полягає в тому, що, по-перше, держава виконує лише функції, здійснення яких не під силу громадянам, їх об'єднанням і територіальним колективам, а, по-друге, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні. Отже, цей принцип є політичною й правовою традицією і визначає розділення повноважень між різними рівнями влади в державі – центральними, регіональними та місцевими.

Складність визначення правового змісту принципу субсидіарності позначається на законодавчому його закріпленні. Будь-яка система, яка передбачає розподіл повноважень припускає, що самоврядні органи адміністративно-територіальних одиниць одного й того ж рівня не обов'язково мають однакову правоздатність у здійсненні повноважень через залежність від об'єктивності розподілу фінансових і людських ресурсів між різними рівнями. Для повної реалізації зазначеного принципу держава повинна відмовитися від залишкового підходу, за якого органи влади на місцях виконують повноваження, які не витребувані вищими владними органами централізованої держави [6, с. 69, 76].

На думку вчених П. Щедровицького й О. Алексєєва децентралізація державного управління, як спосіб реального втілення принципу субсидіарності має супроводжуватися посиленням інструментів державного контролю; Е. Уткіна та А. Денисова – вищий рівень управління може втручатися в дії нижчого лише тією мірою, якою останній виявив свою нездатність до ефективного управління. Науковець А. Засць вважає, що наділення державою організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, в достатньому обсязі органів, які надають послуги населенню для забезпечення їх якості відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів є невід'ємною складовою аналізованого принципу субсидіарності [8, с. 126].

Отже, головними цінностями є людина, відповідальність, справедливість і загальне благо. Органи державної та місцевої влади мають таким чином будувати свою діяльність, щоб узгоджувати інтереси конкретної людини, суспільства та влади.

Світова практика свідчить, що з метою мінімізації впливу корупційного ризику особистого спілкування особи та службовця, який надає послугу в адміністративно-територіальних одиницях створюються універсами, офіси, бюро послуг для громадян. В Україні створено 567 центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), найбільша кількість яких у Харківській (43), Київській (37), Дніпропетровській (35), Львівській (35) областях, у м. Києві функціонують 1 міський і 10 ЦНАП в усіх районах міста [7].

Підхід, за якого заяви на адміністративні послуги приймають в одному місці (загальний приймальні), а їх безпосередній розгляд і вирішення справи здійснюють інші службовці ліквідує корупційну складову процедури надання адміністративної послуги. За нього втрачається необхідність «заохочувати» особи, які приймають заяву та вирішують справу. В даному випадку працює принцип «єдиного вікна», за якого споживач подає до універсаму послуг заяву й всі необхідні документи, а потім забирає або отримує поштою кінцевий результат і не приймає участь у внутрішньо-адміністративних діях (отриманні погоджень, висновків тощо) [2, с. 38].

З'ясовано, що в 1 кварталі 2015 р. в Україні кількість звернень до ЦНАП становила 1 349 929, у т. ч. до державного адміністратора – 94 518; наданих результатів надання адміністративних послуг через ЦНАП – 1 075 587, у т. ч. документів дозвільного характеру, виданих державним адміністратором – 46 987;

відмов у наданні адміністративних послуг через ЦНАП – 33 752, у т. ч. у видачі документів дозвільного характеру через державного адміністратора – 5 242; прийнятих державним адміністратором декларацій, подання яких передбачено законодавством – 14 636; відмов у реєстрації декларацій, подання яких передбачено законодавством – 3 462; наданих консультацій у ЦНАП – 818 656, державним адміністратором – 73 688. Найбільша кількість звернень до ЦНАП у м. Києві (100 111), Харківській (124 573), Київській (106 088), Одеській (90 855) областях. Найбільша кількість результатів наданих адміністративних послуг у м. Києві (74 217), Хмельницькій (79 597), Волинській (75 583), Одеській (74 571), Сумській (73 425) областях [7].

Водночас Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» на замовлення Центру політико-правових реформ спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по 24.12.2014 р. проводилося соціологічне дослідження щодо оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг у всіх регіонах України, за винятком АР Крим. Було опитано 2008 респондентів віком від 18 років. Результати дослідження виявили, що лише 5 % населення якості надання адміністративних послуг оцінюють позитивно – це на 7 % менше, ніж у 2013 р., водночас частка тих, хто вважає їх якість поганою, з 2013 р. зросла з 32 % до 40 %.

Рівень задоволеності громадян обслуговуванням у конкретних державних установах засвідчує їхнє неоднозначне ставлення до роботи таких установ. Зокрема, інстанції з оформлення субсидій, державної допомоги та інших видів соціальної допомоги найчастіше згадувалися серед установ, роботою яких громадяни задоволені (22 %) і тих, діяльність яких населення вважає незадовільним (21 %). Водночас 35 % громадян, що зверталися за отриманням адміністративних послуг, не змогли чітко визначити жодного позитивного елемента в їхньому обслуговуванні.

Переважаюча частина населення досі не знайома з діяльністю державної чи місцевої влади у сфері надання адміністративних послуг, однак частка неабізнаних щодо цього громадян скоротилася порівняно з 2013 р. із 67 % до 59 %. З 8 % до 21 % зросла частка тих, хто знає про створення центрів надання адміністративних послуг, і з 4 % до 9 % про створення офіційних веб-ресурсів. У 2014 р. більшістю підтримана пропозиція щодо передачі

владних повноважень до органів місцевого самоврядування, приватним і громадським організаціям. Опитування осіб, які звертаються до ЦНАП за певними послугами, свідчать про те, що більшість із них (59 %) задоволені їх роботою [4].

На думку Віце-прем'єр-міністра В. Гройсмана однією з причин виникнення складної політичної ситуації в Україні є надмірно централізована регіональна політика останніх років, за якої влада абсолютно втратила зв'язок з людьми. Чиновники на місцях мають працювати за абсолютно новим принципом і першочерговими кроками повинні стати максимальна передача повноважень на місця, в т. ч. фінансових ресурсів, максимальне скасування непотрібних адміністративних послуг тощо.

На думку директора Департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України С. Шаршова адміністративні послуги, які сьогодні отримуються в районних центрах, у результаті об'єднання територіальних громад стануть ближчими та доступнішими для населення. З 30 000 населених пунктів 16 000 не мають органу влади, і тут ситуація з отримання послуг є найкатастрофічнішою. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у містах і селах, які увійдуть до складу об'єднаної громади, владу представлятимуть старости, на яких буде покладено збір і первину обробку запитів населення на отримання адміністративних послуг, а також допомогу в оформленні необхідних документів у відповідних інстанціях [3].

Висновки. Таким чином, викладене вище дозволяє зробити висновок, що в сьогоденні умовах побудови громадянського суспільства та здійсненні демократичних перетворень у державі субсидіарність має стати головним політичним концептом делегування повноважень на нижчий рівень, що дозволить посилити ефективність діяльності органів влади на всіх рівнях і заохочувати територіальні громади до самоорганізації. Реформа децентралізації влади має кардинально змінити суспільні відносини, щоб усі соціальні питання вирішувалися якомога ближче до людини. Територіальні громади повинні самостійно, власними силами і на свій розсуд, а не нав'язані з боку вищих органів влади, ефективно вирішуватимуть повсякденні запити й інтереси мешканців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні / І. Дробуш // Національний юридичний журнал: теорія та практика. – Червень, 2014. – С. 50–55.
2. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін. ; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К. : Москаленко О. М. ФОП, 2009. – 196 с.
3. Офіційний сайт Реформи децентралізації влади [Електронний ресурс] – decentralization.gov.ua
4. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг : соціологічне опитування [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Фонду Демократичних ініціатив ім. Ілька Кучеріва – <http://dif.org.ua/ua/polls/2015a/ocinki-naselenija.htm>
5. Савіовський М. Ю. Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки / М. Ю. Савіовський // Трипільська цивілізація. – № 8 (11). – 2012. – С. 31–36.
6. Скаун О. Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і європейської Брноської програми 2003 р. / О. Ф. Скаун // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 11. – С. 69–78.

7. Узагальнена інформація за результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» за I квартал 2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва – <http://www.dkrr.gov.ua/info/4344.htm>
8. Шахматова Т. Застосування принципів субсидиарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні / Т. Шахматова // Право України. – 2009. – № 10. – С. 125–131.

Т. Г. Добровський,

Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА СУБСИДИАРНОСТИ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

В статье исследовано понятие «субсидиарности» и его значение в общественных процессах. Автором отмечено, что одной из причин возникновения сложной политической ситуации в Украине является чрезмерно централизованная региональная политика последних лет. В статье акцентировано внимание на необходимости расширения прав местного самоуправления, обеспечении развития самодостаточных территориальных общин, в частности в сфере предоставления административных услуг. Отмечено что в демократических государствах принцип субсидиарности лежит в основе институциональной организации власти и управления, и заключается в том, что, во-первых, государство выполняет лишь функции, осуществление которых не под силу гражданам, их объединениям и территориальным коллективам, а во-вторых, что в компетенцию органов самоуправления высшего уровня относится выполнение только тех задач, которые не могут быть лучше выполнены на низком уровне. Следовательно, этот принцип политической и правовой традиции и определяет разделение полномочий между различными уровнями власти в государстве – центральными, региональными и местными. Призывы к укреплению и расширению прав местного самоуправления, обеспечения развития самодостаточных территориальных общин является популярным политическим лозунгом, который долгое время маскировало усиления в государстве процессов централизации власти на всех уровнях, в т. ч. и местном. На наш взгляд, из-за сложной ситуации в государстве (кризис в государственной власти и призывы, которые звучали в 2014 г. По федерализации) одной из ключевых задач реформы децентрализации является поиск компромисса между частным (интересы рядовых граждан) и публичным (интересы государственной власти). Именно укрепление основ местного самоуправления должен гарантировать улучшение качества жизни граждан, обеспечить реализацию социальных прав человека и гражданина на местном уровне независимо от региона, и тем самым преодолеть социальное напряжение и политическую нестабильность. Масштабное реформирование органов публичной власти путем децентрализации и осуществления основополагающего принципа субсидиарности способствовать решению вопросов жизнедеятельности территориальных общин. Примером реализации принципа субсидиарности приведена деятельность центров предоставления административных услуг. В конце статьи автором отмечено, что субсидиарности должен стать главным политическим концептом делегирования полномочий органов власти на более низкий уровень. Это усилит эффективность деятельности органов власти и поощрит территориальные общины к самоорганизации.

Ключевые слова: принцип субсидиарности; реформа; децентрализация власти; административные услуги; центры предоставления административных услуг; органы местного самоуправления.

T. Dobrovskiy,

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kiev, Ukraine

REALIZATION OF THE SUBSIDIARY PRINCIPLE IN THE LIGHT OF REFORMS THE DECENTRALIZATION OF POWER

In the article the concept of «subsidiarity» and its importance in social processes. The author noted that one of the causes of the difficult political situation in Ukraine is overly centralized regional policy in recent years. The article focused on the necessity of expansion of the rights of local government, ensuring the development of self-sufficient local communities, particularly in the provision of administrative services. It is noted that in democracies the principle of subsidiarity is the basis of the institutional organization of power and administration, and is that, firstly, the state performs a function, the implementation of which is not under the power of citizens, their associations and the territorial collectives, and in the second that the authorities of the highest level of government is performing only those tasks which can not be better carried out at a low level. Consequently, the principle of political and legal traditions and defines the division of powers between different levels of government in the state – central, regional and local. Calls for the strengthening and empowerment of local government, development of self-sufficient local communities is a popular political slogan that has long masked the gain in the process of centralization of state power at all levels, including and local. In our opinion, because of the difficult situation in the state (the crisis in the public authorities and appeals that were heard in 2014. According to federalisation), one of the key objectives of the decentralization reform is to find a

compromise between the private (the interests of ordinary citizens) and public (the interests of state power). It is strengthening the foundations of local government must ensure the quality of life of citizens, ensure the realization of social rights and citizens at the local level, regardless of the region, and thus to overcome the social tensions and political instability. The large-scale reform of the public authorities through decentralization and the implementation of the fundamental principle of subsidiarity help address issues of life of local communities. An example of the implementation of the principle of subsidiarity shows the activity center providing administrative services. At the end of the article the author noted that subsidiarity should be the main political concept of delegation of authority to lower levels. This will strengthen the effectiveness of the authorities and encourage territorial communities to self-organize.

Keywords: *the subsidiary principle; reform; decentralization of power; administrative services; centers of administrative services; local government.*

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОГО СЕКТОРУ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ

У статті досліджено засади формування та функціонування системи державного регулювання електроенергетичного сектору в Україні. Ця система відрізняється суб'єкт-об'єктним складом, який функціонує на декількох рівнях. При формуванні генеруючих компаній теплових електростанцій урахувався їх технічний стан, територіальне знаходження, що теоретично дозволило створити рівні умови для їх конкурентної роботи. Проте практика показала, що об'єднання крупних теплових електростанцій у компанії (по принципу чотири електростанції в кожній компанії) створило умови, як до сумнівної приватизації окремих теплових електростанцій і виділення їх в окрему компанію, так і до створення умов монополізації виробництва електричної енергії на теплових електростанціях компаній, шляхом приватизації їх одним суб'єктом. Методи державного управління, якими здійснювалися ці перетворення, були суто адміністративно-командними, оскільки всі підприємства електроенергетики були державною власністю. Разом із тим, це дозволило провести акціонування реорганізованих підприємств та створити умови для їх приватизації. У статті зазначено, що, виходячи з економічного стану, для забезпечення споживачів електричною енергією на базі низьковольтних (локальних та місцевих мереж, напругою менше 220 кВт) були створені державні акціонерні енергопостачальні компанії за територіальною ознакою. Зазначено що, розподіл електричної енергії не був відділений від постачання електричної енергії, що в подальшому призвело до виникнення на одній території декількох енергопостачальних компаній через приватизацію непідконтрольних локальних мереж, які знаходилися на балансі підприємств інших галузей промисловості (наприклад, вугільної та металургійної), або через відчуження за борги мереж, що входили до складу регіональної енергопостачальної компанії. Крім того, визначено методичний інструментарій, що зумовлює рух системи державного регулювання електроенергетичного сектору. Показано що в умовах розвинутого ринку електричної енергії адміністративно-командні методи управління можна застосувати фактично тільки до державних компаній, зокрема НЕК «Укренерго» у частині виділення системного оператора та корпоратизації підприємства, яке буде здійснювати передачу електричної енергії магістральними та міждержавними мережами. Для акціонованих та приватизованих компаній «державне управління» щодо переходу до нової моделі ринку можливо тільки при запровадженні регуляторних методів управління, що потребує оновлення нормативно-правової бази регулювання суб'єктів, які будуть працювати за новою моделлю ринку електричної енергії установлені позитивні практики та можливі перспективи розвитку та модернізації системи державного регулювання цього сектору крізь призму організаційно-правового забезпечення.

Ключові слова: державне регулювання; система; принципи; суб'єкти; методи; електроенергетичний сектор.

Постановка проблеми. Електроенергетичний комплекс України є високо розвинутою структурою, яка включає підприємства з виробництва електричної енергії, її передачі, розподілу та постачання. Зважаючи на те, що більшість підприємств у галузі є приватними, постає питання щодо визначення ролі держави в їхньому управлінні та розвитку для забезпечення стабільного електропостачання, надійної

роботи єдиної енергетичної системи в ринкових умовах. Крім того, актуальним є здійснення дослідження як держава, використовуючи ефективну регуляторну політику, може впливати на управління електроенергетикою країни та залучення інвестицій в умовах діючого оптового ринку електричної енергії, а також повномасштабного ринку цієї енергії і на перехідних етапах до нього.

Аналіз останніх наукових досліджень. У дисертаційних роботах і наукових публікаціях О. Битяка, А. Дегтяра, Д. Дрожжина, О. Губрієнко, В. Кальченко, Н. Кузьминчук, С. Майстра, Н. Петрової, Б. Слупського, І. Франчук, В. Шведун та ін. відображені результати досліджень правових, організаційних, економічних, інформаційно-технічних та інших засад, напрямків і засобів державного управління (регулювання) електроенергетичною галуззю із використанням різноманітних підходів. Попри це, урахувуючи сучасний стан функціонування галузей, секторів та ланок економіки держави, у науково-практичній і науково-теоретичній площині зберігається актуальність та значний інтерес до системної характеристики особливостей, механізмів і шляхів удосконалення державного регулювання електроенергетичної галузі.

Отже, метою статті є визначення системи державного регулювання розвитком електроенергетичного сектора, зокрема її елементів з позиції функціональності, методичності та наявного організаційно-правового забезпечення модернізації цієї системи.

Результати. Протягом тривалого періоду електроенергетична галузь України перебуває в стані перебудови щодо запровадження повномасштабних ринкових відносин. При цьому, слід відзначити, що найбільш значні структурні зміни в галузі, як показав їх аналіз, припадають на періоди економічних та соціальних криз в суспільстві. Так, починаючи з 1991 року за ініціативою комісій Верховної Ради України з питань базових галузей промисловості та економічної реформи, Розпорядженням Президента України від 11.03.1992 р. «Про розвиток базових галузей промисловості в Україні» [8] передбачалась розробка цільової комплексної програми модернізації та розвитку паливно-енергетичного комплексу з вирішенням питань приватизації та переходу к ринковим відносинам підприємств електроенергетики. Державне управління цим процесом здійснювало міністерство енергетики (зараз – Міністерство енергетики та вугільної промисловості (Міненерговугілля)). До організаційно-структурних змін у галузі існувала система державного управління на двох рівнях, а саме: верхній рівень – Міненерго, та нижній – виробничі енергетичні об'єднання (далі – ВЕО), асоціація ГЕС, атомні електростанції, підпорядковані Міненерго та Держкоматому.

ВЕО включали теплові електростанції, магістральні та розподільчі мережі, а також постачання електричної енергії споживачам, тобто фактично були вертикально інтегрованими компаніями. Для підвищення ефективної роботи електроенергетичного комплексу необхідно було провести розділення функцій виробництва, передачі та постачання електричної енергії, що стало основним завданням Міненерго в реструктуризації галузі.

З восьми діючих ВЕО, сформованих по територіальному принципу, були відповідно виділені за наказом Міненерго теплові електростанції, які згодом об'єднали в генеруючі компанії, високовольтні мережі та низьковольтні мережі. При формуванні генеруючих компаній теплових електростанцій урахувувався їх технічний стан, територіальне

знаходження, що теоретично дозволило створити рівні умови для їх конкурентної роботи. Проте практика показала, що об'єднання крупних теплових електростанцій у компанії (по принципу чотири електростанції в кожній компанії) створило умови, як до сумнівної приватизації окремих теплових електростанцій і виділення їх в окрему компанію, так і до створення умов монополізації виробництва електричної енергії на теплових електростанціях компаній, шляхом приватизації їх одним суб'єктом. Методи державного управління, якими здійснювалися ці перетворення, були суто адміністративно-командними, оскільки всі підприємства електроенергетики були державною власністю. Разом із тим, це дозволило провести акціонування реорганізованих підприємств та створити умови для їх приватизації.

Варто зазначити, що, виходячи з економічного стану, для забезпечення споживачів електричною енергією на базі низьковольтних (локальних та місцевих мереж, напругою менше 220 кВт) були створені державні акціонерні енергопостачальні компанії за територіальною ознакою. Власне кажучи, розподіл електричної енергії не був відділений від постачання електричної енергії, що в подальшому призвело до виникнення на одній території декількох енергопостачальних компаній через приватизацію непідконтрольних локальних мереж, які знаходилися на балансі підприємств інших галузей промисловості (наприклад, вугільної та металургійної), або через відчуження за борги мереж, що входили до складу регіональної енергопостачальної компанії.

Виділення в умовах економічної кризи 90-х років високовольтних мереж в окреме підприємство ДЕК «Укрелектропередача» призвело до значних проблем щодо координування робіт із розвитку та експлуатації магістральних і міждержавних мереж, ускладненню управління підприємств електроенергетичної галузі. Для забезпечення вдосконалення оперативно-технологічного управління об'єднанню енергетичною системою України наказом Міненерго України від 15.04.1998 р. № 54 було створено державне підприємство «Національна енергетична компанія «Укренерго» шляхом об'єднання Національного диспетчерського центру України та Державної електричної компанії «Укрелектропередача» [1].

Отже, Міненерго, використовуючи адміністративно-командні методи державного управління, змогло, з одного боку, провести реформування електроенергетичної галузі в напрямку структурної перебудови і створення умов для запровадження ринкових відносин у галузі, а з другого боку, керуючись складним становищем, що склалося, певним чином призупинило розвиток ринкових відносин щодо передачі та постачання електричної енергії. З прийняттям від 16.10.1997 р. № 575/97-ВР Закону України «Про електроенергетику» [4], який обумовив роботу та функціонування підприємств галузі в ринкових умовах, створення підприємства ДП «Енергоринок», як єдиного оптового покупця-продавця електричної енергії, розпочався процес поступового переходу від адміністративно-командних методів державного управління до регуляторних.

Особливо перехід до регуляторних методів посилюється з проведенням приватизації генеруючих компаній ТЕС та енергопостачальних компаній. Фактично наразі Міненерговугілля не має важелів державного управління та адміністративного впливу на діяльність приватизованих генеруючих компаній теплових електростанцій, енергопостачальних компаній та інших підприємств електроенергетики, які є приватними. Сьогодні основною функцією державного управління Міненерговугілля є забезпеченням стійкої роботи єдиної енергетичної системи країни й імплементація актів Європейського Союзу, в яких ураховані базові принципи європейського законодавства в енергетичній галузі, шляхом розроблення законодавчих та нормативно-правових актів для забезпечення виконання Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, ратифікованого Законом України від 15.12.2010 р. № 2787-VI (далі – Договір Енергетичного Співтовариства) [7].

Зважаючи на другий і третій пакети Енергетичного Співтовариства, в Україні прийнято Закон України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» від 24.10.2013 р. № 663-VII, яким запроваджується повномасштабний ринок електричної енергії і змінюються взаємовідносини між суб'єктами діючого оптового ринку електричної енергії [5]. Державне управління, а, відтак, реалізація норм цього Закону [там само, розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення»] покладено на Міненерговугілля через розроблення законодавчих та нормативно-правових актів, адже це міністерство – орган, що має право законодавчої ініціативи, і який відповідає за проведення ефективної стратегії розвитку та стабільної роботи енергетичної галузі.

З огляду на те, що в ринкових умовах адміністративно-командні методи державного управління недостатньо ефективні при реструктуризації електроенергетичної галузі та переході до ринкових відносин, виникла потреба в органі, який буде управляти діями суб'єктів на оптовому ринку електричної енергії при купівлі-продажу ними електричної енергії, а також передачі, розподілу та постачанні її споживачам. Тому Указом Президента України від 08.12.1994 р. № 738/94 [6] була створена Національна комісія з питань регулювання електроенергетики (зараз – Національна комісія, що здійснює державне регулювання в сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП)). Серед основних державних функцій вказаної комісії варто виокремити регулювання діяльності суб'єктів електроенергетики при купівлі-продажу електричної енергії на оптовому ринку, а також забезпечення ефективного постачання електричної енергії споживачам, у т. ч. населенню, за прийнятними цінами, виходячи з економічно обґрунтованих витрат. Регуляторні методи державного управління відрізняються від адміністративно-командних своєю причинно-наслідковістю і спрямованістю, окрім цього, їхнє підґрунтя становлять також засоби впливу (правові, економічні й організаційні). Підтвердженням указанного є те, що регуляторні методи державного управління не базуються на «миттєвій доцільності», а передбачають створення

рівного доступу та забезпечення конкурентних умов роботи на оптовому ринку електричної енергії, захисту прав споживачів, обмеженню монопольного становища суб'єктів при купівлі-продажу електричної енергії.

НКРЕКП здійснює державне регулювання суб'єктів, що працюють в оптовому ринку електричної енергії (ОРЕ) за допомогою таких методів впливу:

- *шляхом ліцензування діяльності з виробництва електричної енергії, передачі електричної енергії магістральними мережами, передачі електричної енергії розподільчими мережами, поставки електричної енергії по регульованому тарифу, поставки електричної енергії по нерегульованому тарифу, оптового постачання;*

- *тарифо- та ціноутворення, зокрема встановлення тарифів для окремих виробників, які мають монопольне становище на ОРЕ (НАЕК «Енергоатом»), або не можуть працювати на ньому за ринковими правилами через специфіку свого виробництва (ГЕС, ТЕЦ, відновлювані джерела енергії);*

- *установлення тарифів на монопольні види діяльності з передачі електричної енергії магістральними мережами, з передачі електричної енергії розподільчими мережами, з постачання електричної енергії за регульованим тарифом;*

- *установлення єдиних тарифів для споживачів та диференційованих за періодами часу та тарифів для населення;*

- *розробки нормативних актів щодо діяльності суб'єктів на ОРЕ (погодження внесення змін до Правил ОРЕ, недопущення застосування ринкової влади окремими суб'єктами, що працюють на ОРЕ, інвестиційні програми тощо).*

Слід підкреслити, що на сьогодні НКРЕКП регулює не тільки взаємовідносини у виробництві, передачі та постачанні електричної енергії, як це було визначено при проведенні структурної перебудови в 90-х роках в електроенергетиці, а також включає державне регулювання діяльності суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, на ринках газу (природного та газу іншого походження), нафти та нафтопродуктів, а також перероблення та захоронення побутових відходів.

Відповідно до Положення про Національну комісію, яка здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, що (затверджено Указом Президента України від 10.09.2014 р. № 715/2014) основними завданнями діяльності НКРЕКП, окрім державного регулювання природних монополій та діяльності на суміжних ринках, є такі: 1) збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів і держави; 2) сприяння розвитку конкуренції у сферах виробництва і постачання електричної та теплової енергії, на ринку природного газу, а також перероблення побутових відходів; 3) забезпечення проведення цінової і тарифної політики, впровадження стимулюючих методів регулювання цін; 4) захист прав споживачів; 5) обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та

сприяння конкуренції на суміжних ринках з метою забезпечення ефективного функціонування відповідних галузей тощо [2].

Державне регулювання діяльності зазначеними методами суб'єктів, що працюють на ОРЕ здійснюється правовими засобами – через розробку та затвердження відповідних нормативно-нормативних актів (Постанов НКРЕКП). Їх виконання є обов'язковим для всіх суб'єктів, що отримали ліцензію й стали членами ОРЕ, зокрема: 1) інструкція про порядок видачі ліцензій на право провадження господарської діяльності у сферах електроенергетики та теплопостачання; 2) умови та правила провадження ліцензованої діяльності; 3) порядки (методи) формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (надаються) суб'єктами що провадять діяльність у сфері електроенергетики; 4) правила користування електричною енергією; 5) порядок формування інвестиційних програм; 6) правила приєднання електроустановок до електричних мереж і методика розрахунку плати за таке приєднання тощо.

Значне нормативно-правове забезпечення, яке розробляє та затверджує НКРЕКП за час свого функціонування, зробило можливим розвиток ринкових відносин на ОРЕ та перехід до повномасштабного ринку двосторонніх договорів і ринку «на перспективу», балансує, що відповідає третьому пакету Енергетичного Співтовариства через реалізацію Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» (далі – Закон) [5]. Основну роль у запровадженні даного Закону будуть мати регуляторні методи державного управління, які в умовах наявної економічної кризи повинні забезпечити розв'язання проблеми боргів, відокремлення видів діяльності з передачі та постачання електричної енергії, відокремлення системного оператора від оператора передачі магістральними мережами тощо. Крім того, слід забезпечити ефективну роботу державних компаній та інших суб'єктів, що будуть працювати на ринку електричної енергії і які будуть учасниками Фонду врегулювання вартісного дисбалансу щодо беззбитковості їх роботи. В умовах розвинутого ринку електричної енергії адміністративно-командні методи управління можна застосувати фактично

тільки до державних компаній, зокрема НЕК «Укренерго» у частині виділення системного оператора та корпоратизації підприємства, яке буде здійснювати передачу електричної енергії магістральними та міждержавними мережами. Для акціонованих та приватизованих компаній «державне управління» щодо переходу до нової моделі ринку можливо тільки при запровадженні регуляторних методів управління, що потребує оновлення нормативно-правової бази регулювання суб'єктів, які будуть працювати за новою моделлю ринку електричної енергії, а також усунення негативних факторів, наприклад, перехресного субсидування одних споживачів за рахунок інших (дотаційні сертифікати). Для вирішення цієї проблеми НКРЕКП постановами від 26.02.2015 р. № 220 [3] запроваджено поступове доведення тарифів на споживання електричної енергії, що відпускається населенню, до економічно обґрунтованого рівня, що дасть можливість при запровадженні повномасштабного ринку електричної енергії скасувати перехресне субсидування при купівлі-продажу електричної енергії.

Висновки. Аналіз теоретичних і організаційно-правових засад дозволяє констатувати, що підґрунтя формування та функціонування системи державного регулювання електроенергетичного сектора становлять принципи конкурентності, ефективності, обґрунтованості, науковості, послідовності, транспарентності, інноваційності тощо. Визначено методичний інструментарій, відповідно до якого відбувається розвиток аналізованої системи та державне регулювання електроенергетичного сектора. З огляду на загальну концепцію державного управління вважаємо, що підставою поділу методів державного регулювання ринку електричної енергії є мета, характер і засоби здійснюваного впливу. Наголошується, що зазначені методи державного управління ринком електричної енергії разом з адміністративно-командними повинні бути направлені на розвиток ринкових відносин і забезпечення стабільної й ефективної роботи суб'єктів галузі щодо надійного постачання електричної енергії споживачам.

ЛІТЕРАТУРА

1. Губрієнко О. М. Організаційно-правові засади державного управління в галузі електроенергетики в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. М. Губрієнко ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2006. – 20 с.
2. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 10.09.2014 р. № 715/2014. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/715/2014>.
3. Про встановлення тарифів на електроенергію, що відпускається населенню [Електронний ресурс]: Постанова Національної комісії, яка здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 26.02.2015 р. № 220. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0231-15>.
4. Про електроенергетику [Електронний ресурс]: Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80>.
5. Про засади функціонування ринку електричної енергії [Електронний ресурс]: Закон України від 24.10.2013 р. № 663-VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/663-18>.
6. Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 08.12.1994 р. № 738/94. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/738/94>.
7. Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [Електронний ресурс]: Закон України від 15.12.2010 р. № 2787-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2787-17>.

8. Про розвиток базових галузей промисловості в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Президента України від 11.03.1992 р. № 40/92-рп. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/40/92-%D1%80%D0%BF>.

В. А. Евдокимов,

Национальный университет гражданской защиты Украины, г. Харьков, Украина

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА В УКРАИНЕ: ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

В статье исследованы принципы формирования и функционирования системы государственного регулирования электроэнергетического сектора в Украине. Эта система отличается субъект-объектным составом, который функционирует на нескольких уровнях. При формировании генерирующих компаний тепловых электростанций учитывался их техническое состояние, территориальное нахождение, что теоретически позволило создать равные условия для их конкурентной работы. Однако практика показала, что объединение крупных тепловых электростанций в компании (по принципу четыре электростанции в каждой компании) создало условия, как к сомнительной приватизации отдельных тепловых электростанций и выделение их в отдельную компанию, так и к созданию условий монополизации производства электрической энергии на тепловых электростанциях компаний, путем приватизации их одним субъектом. Методы государственного управления, которыми осуществлялись эти преобразования, были чисто административно-командными, поскольку все предприятия электроэнергетики были государственной собственностью. Вместе с тем, это позволило провести акционирование реорганизованных предприятий и создать условия для их приватизации. В статье указано, что, исходя из экономического состояния, для обеспечения потребителей электрической энергией на базе низковольтных (локальных и местных сетей, напряжением менее 220 кВт) были созданы государственные акционерные энергоснабжающие компании по территориальному признаку. Отмечено что, распределение электрической энергии не было отделено от поставки электрической энергии, что в дальнейшем привело к возникновению на одной территории нескольких энергоснабжающих компаний через приватизацию неподконтрольных локальных сетей, находившихся на балансе предприятий других отраслей промышленности (например, угольной и металлургической), либо через отчуждения за долги сетей, входивших в состав региональной энергоснабжающей компании. Кроме того, определен методический инструментарий, который приводит движение системы государственного регулирования электроэнергетического сектора. Показано что в условиях развитого рынка электрической энергии административно-командные методы управления можно применить фактически только к государственным компаниям, в частности НЭК «Укрэнерго» в части выделения системного оператора и корпоратизации предприятия, будет осуществлять передачу электрической энергии магистральными и межгосударственными сетями. Для акционированных и приватизированных компаний «государственное управление» по переходу к новой модели рынка возможно только при внедрении регуляторных методов управления, нуждается в обновлении нормативно-правовой базы регулирования субъектов, будут работать по новой модели рынка электрической энергии установлены положительные практики и возможные перспективы развития и модернизации системы государственного регулирования этого сектора через призму организационно-правового обеспечения.

Ключевые слова: государственное регулирование; субъекты; методы; электроэнергетический сектор система; принципы.

V. Evdokimov,

National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkov, Ukraine

SYSTEM OF STATE REGULATION OF THE OF ELECTRICAL ENERGY SECTOR IN UKRAINE: FEATURES OF THE FORMING AND IMPLEMENTING

In the article the principles of formation and functioning of the system of state regulation of the electricity sector in Ukraine. This system is characterized by the subject-object structure that operates on several levels. In the formation of thermal power generating companies to consider their technical state, territorial presence, it is theoretically possible to create equal competitive conditions for their work. However, experience has shown that the combination of large thermal power plants in the company (on the basis of four power plants in each company) created the conditions as to the dubious privatization of certain thermal power plants and isolating them in a separate company and to create conditions for monopolization of the production of electricity at thermal power companies through the privatization of one subject. Methods of public administration which carries out these changes were purely administrative-command, because all the power companies were state-owned. However, it is possible to carry out shareholding reorganized enterprises and create conditions for their privatization. The article stated that, based on the economic conditions for electricity consumers on the basis of low-voltage (local and local networks with voltage of less than 220 kW) have been established state stock power supply companies on a territorial basis. It is noted that the distribution of electrical energy was not separated from the supply of electric energy in the future led to the emergence in the same area several

utility companies through privatization beyond the control of local networks, is on the balance of enterprises in other industries (eg coal and steel), or through the alienation of debts networks were part of the regional power supply company. In addition, the defined methodological tools, which results in the movement system of state regulation of the electricity sector. It is shown that in a developed market of electric power on command and control, you can actually apply only to public companies, in particular «Ukrenergo» for the allocation of the system operator and the corporatization of the enterprise, will transmit electricity through main and interstate networks. For corporatized and privatized companies 'governance' for the transition to the new market model is only possible with the implementation of regulatory management practices in need of updating the legal framework regulating entities will work on a new model of the electricity market established positive practices and possible prospects of development and modernization system of state regulation of the sector in the light of organizational and legal support.

Keywords: government regulation; system; principles; subjects; methods; and electricity sector.

Смельянов В. М.,

д-р наук з держ. упр., професор,
директор Інституту державного управління,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна

Лізаковська С. В.,

канд. наук з держ. упр., в. о. доцента,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна,
e-mail: d_idu@ukr.net

СТРУКТУРА І ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Статтю присвячено особливостям становлення та діяльності органів місцевого самоврядування як основної складової системи публічної влади в Республіці Польща; проаналізовано завдання органів локальної влади на рівні гмін, повітів і воєводств; зосереджено увагу на необхідності функціонування територіальних громад як гарантії демократичного розвитку держави. Показано що сучасні процеси глобалізації висувають перед залученими до них державами жорсткі імперативи щодо забезпечення відповідності основних параметрів соціального управління, внутрішнього законодавства й механізмів його формування стандартам, прийнятим як базові для зближення та інтеграції більшості держав світової спільноти. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають наукові дослідження зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування, а надто тих держав, які мають близькі до українських «стартові умови» державного будівництва. Однією з таких держав, що має багато спільного з Україною і в далекому минулому, і в епоху «соціалістичного табору», а також схожі геополітичне становище, розміри державної території та чисельність населення, є Республіка Польща. Якщо зовнішня політика України спрямована на євроінтеграцію, є нагальна потреба конструктивного використання досвіду Польщі з проведення демократичних реформ, зокрема й розбудови самостійної ефективної системи місцевого самоврядування. Крім найменших держав, органи місцевого самоврядування функціонують щонайменше як на двох рівнях. В державах більших, крім традиційних для місцевого самоврядування локальних завдань, існують регіональні завдання. Варто підкреслити, що в місцевому самоврядуванні не повинно бути ієрархічного підпорядкування. Наприклад, повіт не має зверхньої влади над гміною. Кожен з них має власні завдання, але, це в свою чергу не виключає їх співпраці. Органи кожного рівня обираються незалежно один від одного. Автором зазначено, що організація локальної влади і репрезентація органів місцевого самоврядування ґрунтується на функціонуванні і діяльності Конгресу місцевих та регіональних влад, який є установою, що представляє місцеві та регіональні влади сорока семи держав-членів Ради Європи. Він складається з двох палат: Палати місцевих влад та Палати регіонів. Конгрес проводить свої пленарні засідання в Палаці Європи в Страсбурзі, де знаходиться його постійний секретаріат. Конгрес був заснований в 1994 році і зараз є невід'ємною частиною Ради Європи. Конгрес представляє понад 200 тисяч європейських муніципалітетів і регіонів, будучи місцем для обговорення загальних проблем, обміну досвідом і розвитку взаємодії. Найважливішими метою Конгресу є забезпечення участі муніципалітетів і регіонів у процесі європейської уніфікації та функціонування Ради Європи, просування демократії і співробітництвом між органами влади різних рівнів і різних держав.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування; реформа; держава; інтерес; трансформація.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Загальною ознакою для більшості країн у третьому тисячолітті став пошук шляхів соціально-економічної,

політичної, правової та духовної трансформації. Одним із пріоритетів їхніх інтересів є розвиток місцевого самоврядування. Аналіз сучасних систем

місцевого самоврядування свідчить, що воно будується на поєднанні різних теорій, концепцій і відповідно на поєднанні різних варіантів взаємодії як громадських, так і державних елементів.

Місцеве самоврядування є найбільш наближеним до громадян рівнем здійснення публічної влади. Як система механізмів вирішення проблем локального значення, ця сфера управління передбачає максимально ефективне використання ресурсів, що перебувають у розпорядженні громад, для потреб певної території та її мешканців. Принцип субсидарності, який лежить в основі здійснення влади на місцях є одним із ключових демократичних стандартів муніципального управління, декларує, по-перше, обмеженість втручання центрального рівня управління у вирішення питань місцевого значення, а по-друге – максимальне залучення членів територіальних громад безпосередньо у процес здійснення влади на певній території.

Однак сучасні процеси глобалізації висувають перед залученими до них державами жорсткі імперативи щодо забезпечення відповідності основних параметрів соціального управління, внутрішнього законодавства й механізмів його формування стандартам, прийнятим як базові для зближення та інтеграції більшістю держав світової спільноти. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають наукові дослідження зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування, а надто тих держав, які мають близькі до українських «стартові умови» державного будівництва. Однією з таких держав, що має багато спільного з Україною і в далекому минулому, і в епоху «соціалістичного табору», а також схожі геополітичне становище, розміри державної території та чисельність населення, є Республіка Польща (далі – РП).

Якщо зовнішня політика України спрямована на євроінтеграцію, є нагальна потреба конструктивного використання досвіду Польщі з проведення демократичних реформ, зокрема й розбудови самостійної ефективної системи місцевого самоврядування.

Крім найменших держав, органи місцевого самоврядування функціонують щонайменше як на двох рівнях. В державах більших, крім традиційних для місцевого самоврядування локальних завдань, існують регіональні завдання. Варто підкреслити, що в місцевому самоврядуванні не повинно бути ієрархічного підпорядкування. Наприклад, повіт не має зверхньої влади над гміною. Кожен з них має власні завдання, але, це в свою чергу не виключає їх співпраці. Органи кожного рівня обираються незалежно один від одного.

Доцільно зазначити, що в рамках Ради Європи, опрацьовано загальні стандарти місцевого самоврядування локального і регіонального рівнів, які представлені в двох Конвенціях Ради Європи – Європейська карта локального місцевого самоврядування і Європейська карта регіонального місцевого самоврядування [7].

Варто звернути увагу і на проблеми в сфері місцевого самоврядування. Експерти і практики зазначають про політизацію місцевого самоврядування в рамках загальнодержавної політичної боротьби, що в свою чергу забирає в органів місцевого самоврядування частину політичної незалежності від центрального

рівня; концентрація капіталу на державному рівні і наддержавному (глобальному), яка позбавляє органи місцевого самоврядування можливості виконувати контроль над значною частиною господарської діяльності, що здійснюється на їх території і отримання податків, що поглиблює фінансовий кризи місцевого самоврядування тощо.

В країнах Європейського Союзу спроби подолання фінансової кризи полягають на створенні великих гмін, наприклад, як у Швеції, що, в свою чергу, впливає на втрату локальної ідентичності місцевих громад [7].

В останні роки вітчизняні науковці приділяють увагу дослідженню функціонування органів публічної влади саме сусідніх країн, зокрема, Республіки Польща (А. Бентковські, Н. Гнидюк, З. Долецький, М. Лесечко, М. Гринишин, А. Ткачук, С. Трохимчук А. Чемерис), але це питання є постійно актуальним і нагальним для розкриття його в науковому дискурсі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Аналіз польського досвіду у сфері розвитку місцевого самоврядування, трансформаційних перебудов в соціально-економічній сфері дозволить визначити особливості ефективного функціонування органів місцевого самоврядування; використання здобутків та рекомендацій тих країн, які пройшли шлях перебудови, зокрема, Республіки Польщі, допоможе впровадити позитивні зміни в Україні для досягнення добробуту в державі.

Виклад основного матеріалу дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Місцеве самоврядування можна окреслити як об'єднання місцевих жителів, і чинником, який їх поєднує, виступає територія, на якій вони проживають. У широкому значенні, під місцевим самоврядуванням варто розуміти об'єднання громадян місцевого або регіонального рівня, що створені і діють, а також беруть участь у реалізації важливих публічних завдань і несуть за їх виконання власну відповідальність.

Місцеве самоврядування в класичному розумінні є частиною системи публічної влади – держави в широкому розумінні. Завдання органів місцевого самоврядування полягають на виконанні законодавчо переданих публічних завдань за допомогою громади. Варто звернути увагу на різницю між громадою, яка проживає на спільній території і об'єднаннями громадян, які виступають у формі недержавних організацій (мають добровільний характер функціонування), які називають інституціональними формами громадянського суспільства.

Модель місцевого самоврядування в Республіці Польща, яка функціонує сьогодні, стала результатом історичних перетворень, а також законодавчих ініціатив. У 1990 році в Республіці Польща відбулася гмінна реформа, в 1998 році – комплексна реформа державної системи. Варто зазначити, що з 1990 року не було офіційного поділу на міські гміни і сільські, хоча така різниця існувала ще з 1933 року [6]. Існує також правна категорія «міста», що надає традиційні міські права. Статус міста надає Рада Міністрів а також визначає кордони міста. Різниця між містом (міською гміною) і сільською полягає в тому, який

орган приймає рішення, міська чи гмінна рада; виконавчий орган – бурмістр, президент (міста, що мають більше як 100 000 мешканців) чи вуйт (сільська гміна) [7, с. 95].

Варто зазначити, що в Республіці Польща органи місцевого самоврядування, в рамках своїх компетенцій, виконують покладені на них зобов'язання та публічні завдання за допомогою рад, що обираються шляхом вільних, таємних виборів.

Польща має більш як трьохсотрічний досвід функціонування місцевого самоврядування, однак найцікавішим для дослідження в аспекті необхідності здійснення реформи місцевого рівня територіальної організації влади в Україні є період адміністративних реформ 1970-х років і період удосконалення місцевого самоврядування після прийняття Конституції 1997 року.

Проведена в 1970-ті роки ХХ століття адміністративна реформа призвела до значних змін у структурі місцевих органів влади. У ході цієї реформи було ліквідовано традиційну для Польщі мережу з 300 повітів, збільшилася кількість воєводств (з 17 до 49) [6].

У територіальних одиницях діяли народні ради, що обиралися раз на чотири роки шляхом загальних виборів. На чолі воєводської адміністрації стояли воєводи, міську адміністрацію очолювали бурмістри або президенти, а адміністрацію гмін – вуйти.

Реформа місцевого самоврядування стала одним із пріоритетів першого посткомуністичного уряду, створеного у вересні 1989 року. Повернення до місцевого самоврядування в класичному розумінні цієї інституції стало можливим після запровадження самоврядування в гміні на основі Закону «Про

самоврядування гміни» від 8 березня 1990 року [11]. Реформа запровадила виборні місцеві уряди тільки на муніципальному рівні (гміні), тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації. Відновлюючи самоврядування в гміні, безперечно, реформатори поверталися до традицій часів Другої Речі Посполитої, водночас, що було нетиповим для посткомуністичних країн, ліквідовано інституції радянського типу – народні ради.

У ст. 15 ч. 1 Конституції РП вказується, що «територіальний устрій Речі Посполитої Польської забезпечує децентралізацію публічної влади». Цей припис, з точки зору конструкції самоврядування, необхідно сприймати в контексті ст. 16 ч. 1 (сукупність мешканців основного територіального поділу становить самоврядну спільноту), з якого випливає, що основний (базовий) територіальний поділ держави здійснюється в цілях територіального самоврядування [8]. У результаті територіальне самоврядування становить базову формулу децентралізації публічної влади.

На Рис. 1. продемонстровано структуру публічної влади, яка демонструє незалежність органів місцевого самоврядування. До спеціальної адміністрації відносять інституції, які підлягають безпосередньо власному керівництву або відповідному міністру (наприклад, військовий штаб, морські управління, прикордонна служба, статистичні адміністрації тощо). Варто також зазначити про районний рівень, який відноситься до адміністрації Уряду, оскільки воєвода несе відповідальність за результати діяльності цих управлінь, а саме – пожежна санітарна, ветеринарна служби, наглядова інспекція за будівництвом тощо.



Рис. 1. Система органів публічної влади в Республіці Польща (розроблено на підставі законодавчих актів)

Починаючи з 1998 року в Польщі проводяться системні політичні, економічні та адміністративні реформи. Створюється нова модель управління, що забезпечує реальну участь суспільства у здійсненні влади та ефективність прийнятих рішень. У рамках системної реформи держави формуються інститути демократичного контролю за адміністрацією на всіх рівнях територіального поділу країни, підвищується ефективність управління шляхом розподілу завдань за різними рівнями; упорядковується територіальний поділ країни; створюються інструменти проведення регіональної політики; децентралізується система

державних фінансів; організація публічної влади приводиться у відповідність до стандартів ЄС.

Місцеве самоврядування є незалежним від державно-адміністративних структур, має самостійний економічний і правовий статус, а також має гарантовано охорону права щодо порушення своєї самостійності зі сторони інших об'єктів в державі. Одночасно, згідно законодавства, визначено випадки, коли держава може втрутитися у сферу місцевого самоврядування, виконуючи контрольну функцію. Так, форма самоврядування щодо виконання публічних завдань сприяє самовдосконаленню громадян у реалізації автентичної, творчої

громадські заходи та зміцнення місцевих органів влади більш ефективно, порівняно з державними органами, регулювання розподілу ресурсів з урахуванням індивідуальних потреб місцевих та регіональних спільнот.

Місцеве самоврядування виступає ключовим елементом в процесі трансформації, і в Польщі поділяють місцеве самоврядування на спеціальне і територіальне (див. Рис. 2.).

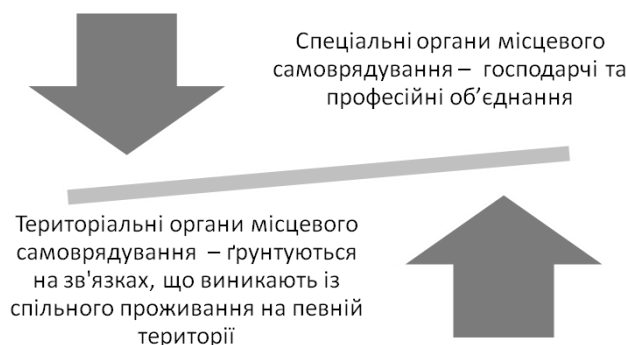


Рис. 2. Типи (категорії) місцевого самоврядування в Республіці Польща (розроблено на підставі законодавчих актів)

З 1 січня 1999 р. було запроваджено трирівневий територіальний поділ (див. Рис. 3). На 1 січня 2014 року в Польщі функціонує 16 воєводств, 314 сільських повітів та 66 міських (міста на правах повітів), 2479 гмін [9].



Рис. 3. Структура органів місцевого самоврядування в Республіці Польща (розроблено на підставі законодавчих актів)

Доцільно зазначити, що воєводство є найбільшою одиницею територіального самоврядування та регіональною самоврядною спільнотою, яку на підставі закону утворюють мешканці воєводства.

Воєводство є одиницею адміністративного поділу, яке складається з повітів.

Згідно зі статтею 14 Закону РП від 5 червня 1998 року «Про самоврядування воєводства», органи місцевого самоврядування воєводства виконують завдання у сфері:

- освіти (у тому числі, вищих навчальних закладів);
- охорони здоров'я;
- культури та охорони пам'яток;
- соціальної допомоги;
- - родинної політики;
- модернізації сільськогосподарських теренів;
- просторового планування;
- охорони навколишнього середовища;
- водного господарства та боротьби з повеннями;
- громадського транспорту та публічних шляхів сполучення;
- фізичної культури та туризму;
- охорони прав споживачів;

- публічної безпеки;
- протидії безробіттю та активізації локального ринку праці [13].

Стаття 4 вищезазначеного Закону встановлює, що сфера діяльності воєводства не порушує самостійності повіту та гміни, а органи місцевого самоврядування воєводства не є органами контролю чи нагляду над органами місцевого самоврядування гміни чи повіту.

Самоврядування у воєводстві здійснює сеймик воєводства, який обирається у загальних та безпосередніх виборах на термін 4 років [13].

Виконавчим органом сеймику є Правління воєводства. Його очолює Маршалок воєводства, який обирається сеймиком.

Маршалок здійснює свою владу за допомогою підпорядкованого йому Відомства маршалка.

Воєвода є представником уряду у воєводстві. Середня кількість населення воєводства – 2,4 млн. осіб [9]. На воєводу покладено чотири основні функції: 1) політико-представницька; 2) нагляд над територіальним управлінням у воєводстві; 3) забезпечення

громадського правопорядку та колективної безпеки;
4) контроль за використанням державної власності.

Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування дає підстави зробити висновок, що органи воєводства не є органами нагляду або контролю щодо повіту й гміни.

Повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, яка входить до складу воєводства і формується з декількох сусідніх гмін.

У відповідності до статті 4 Закону РП від 5 червня 1998 року «Про самоврядування повіту» повіт виконує публічні завдання, які виходять поза рамки компетенції гмін, у наступних справах:

- освіти (школи, які перевищують рівень гімназій);
- охорони здоров'я (повятові лікарні);
- транспорту на терені повіту (зокрема, участь у фінансуванні місцевих автобусних ліній);
- опіки над дорогами повятового рівня;
- геодезії, картографії та земельного кадастру;
- господарювання нерухомим майном;
- утримання повятових об'єктів та установ публічного використання і адміністративних об'єктів;
- культури та охорони пам'яток;
- фізичної культури та туризму;
- охорони навколишнього середовища;
- водного господарства;
- сільського господарства, лісництва та рибацтва на внутрішніх водоймах;
- публічного порядку та безпеки громадян;
- протиповеневої охорони;
- охорони прав споживача;
- протидії безробіттю та активізації локального ринку праці;
- соціальної допомоги;
- надання підтримки інвалідам;
- сімейної політики;
- видачі дозволів на працевлаштування іноземців;
- реєстрації транспортних засобів та видачі водійських прав;
- подолання наслідків стихійних лих та організації допомоги на повятовому рівні [12].

Пункт 6 статті 4 згаданого Закону передбачає, що завдання повіту не можуть порушувати сфери діяльності гміни. Водночас, на підставі пункту 5 статті 4 повіти на внесок зацікавленої гміни можуть передавати їй свої повноваження на окреслених в окремій угоді умовах.

Законодавчі та контрольні владні повноваження в повіті має рада повіту, яка обирається у загальних і безпосередніх виборах на термін 4 років.

Виконавчим органом повіту є старство. Його очолює староста повіту, який обирається радою повіту.

Станом на сьогодні існує два види повітів: земський повіт, тобто декілька сусідніх між собою гмін (314 одиниць) та міський повіт (66 одиниць). Фактично всі найбільші міста Польщі, у тому числі, столиця країни Варшава, є міськими повітами. У міському повіті відповідні владні повноваження мають міська рада та президент міста (у містах з чисельністю населення понад 100 тис. осіб) або бурмістр (у містах з чисельністю населення до 100 тис. осіб) [7].

Водночас, на відміну від старост, які обираються радою повіту, бурмістри та президенти обираються безпосередньо населенням на термін 4 років.

Наприклад, до завдань повіту в рамках політики на ринку праці належать:

- опрацювання і реалізації програми працевлаштування і активізації локального ринку праці, що становить частину стратегії повіту щодо вирішення соціальних проблем;
- пошук фінансових інструментів для реалізації завдань щодо активізації локального ринку праці;
- надання допомоги безробітним і пошук місць праці, а також допомога працевдавцям в пошуку працівників за допомогою посередництва;
- реєстрація безробітних та ініціювання і впровадження інструментів ринку праці.

Ці завдання виконуються повятовою адміністрацією праці, яка входить до складу повітової адміністративної структури.

Крім того, рада повіту має компетенції щодо прийняття повятової програми щодо подолання безробіття, а також активізації локального ринку праці.

Поняття гміни містить три основні аспекти: 1) гміна як територія – це основна одиниця територіального поділу країни, 2) гміна як населення – це самокероване місцеве співтовариство; 3) гміна як установа, де кожен громадянин може вирішувати свої питання.

Гміна може бути сільською (така, що не має на своєму терені міста), місько-сільською (до складу такої гміни входить місто та декілька сіл) та міською (гміна, що міститься в адміністративних кордонах міста, тобто гміна зі статусом міста).

До питань, які входять до компетенції гмін, у відповідності до статті 7 Закону РП від 8 березня 1990 року «Про самоврядування гміни» належать справи щодо забезпечення функціонування:

- нерухомого майна, охорони середовища та водного господарства;
- гмінних доріг, вулиць, мостів, площ та організації дорожнього руху;
- водопроводів та водопостачання, каналізації, усунування та очищення комунальних відходів, утримання чистоти та порядку, а також санітарних засобів, смітників та знешкодження комунальних відходів, постачання електроенергії, тепла та газу;
- місцевого публічного транспорту;
- охорони здоров'я;
- соціальної допомоги та її інфраструктури;
- гмінного житлового будівництва;
- освіти;
- культури, у тому числі гмінних бібліотек та інших культурних установ, а також охорони пам'яток історії та культури;
- ринків та ринкових приміщень;
- озеленення території;
- публічного порядку та безпеки громадян, а також протипожежної та протиповеневої охорони;
- утримання гмінних об'єктів та установ публічного використання та адміністративних об'єктів;
- родинної політики, у тому числі забезпечення медичної, соціальної та правової опіки над вагітними;

- підтримки та поширення ідей самоврядування;
- промоції гміни;
- співпраці з неурядовими організаціями;
- співпраці з локальними та регіональними громадами інших держав [11].

Мешканці гміни приймають рішення шляхом участі у загальному голосуванні (вибори або місцевий референдум) чи за посередництвом ради гміни, яка обирається у загальних та безпосередніх виборах на термін 4 років.

Таким чином, виконавчу владу у гміні здійснює вуйт (у сільських гмінах), бурмістр (у місько-сільських гмінах) або президент (у великих міських гмінах), які обираються у безпосередніх виборах.

Міста на правах повіту є одночасно гмінами – у таких випадках кордони повіту чітко відповідають кордонам гміни.

Висновки. Трирівнева система місцевого самоврядування в Республіці Польща, яка формувалася протягом століть є прикладом децентралізації влади в країні; допомагає уникнути дублювання функцій органів публічної влади, що, в свою чергу, дозволяє підвищити якість послуг для громадян та оперативну реагувати на потреби територіальної спільноти.

Варто зазначити, що організація локальної влади і репрезентація органів місцевого самоврядування ґрунтується на функціонуванні і діяльності Конгресу місцевих та регіональних влад, який є установою, що представляє місцеві та регіональні влади сорока семи держав-членів Ради Європи. Він складається з двох палат: Палати місцевих влад та Палати регіонів. Конгрес проводить свої пленарні засідання в Палаці Європи в Страсбурзі, де знаходиться його постійний секретаріат. Конгрес був заснований в 1994 році і зараз є невід'ємною частиною Ради Європи [10]. Конгрес представляє понад 200 тисяч європейських муніципалітетів і регіонів, будучи місцем для обговорення загальних проблем, обміну досвідом і розвитку взаємодії. Найважливішими метою Конгресу є забезпечення участі муніципалітетів і регіонів у

процесі європейської уніфікації та функціонування Ради Європи, просування демократії і співробітництвом між органами влади різних рівнів і різних держав. Конгрес займається такими специфічними питаннями як, наприклад, безпека в муніципалітетах, міжкультурний і міжрелігійний діалог, міграція, культура, освіта та багатьма іншими. У зв'язку з цим Конгрес заохочує ефективну організацію місцевих та регіональних влад в усіх державах-членах Ради Європи, особливо в так званих «молодих демократіях», досліджує стан місцевої і регіональної демократії, ступінь реальної участі громадян в реалізації влади, представляє інтереси місцевих та регіональних влад при виробленні європейської політики, заохочує прикордонне співробітництво з метою встановлення та підтримання миру, толерантності і довгострокового розвитку, а також створення Єврорегіонів. Крім того, Конгрес здійснює наглядові місії при проведенні муніципальних та регіональних виборів за запитом держав-членів Ради Європи.

Крім того, в рамках розвитку органів місцевого самоврядування, варто базуватися на Європейській рамковій конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними общинами і владою (прийнята в Мадриді 21 травня 1980 року) [2].

Таким чином, польський досвід реформування місцевого самоврядування може бути успішно використаний в Україні, особливо в аспекті вдосконалення територіальної основи місцевого самоврядування, що є нагальною проблемою сучасного стану вітчизняного політико-правового розвитку.

Щодо **перспектив подальших розвідок**, то варто в подальшому звернути увагу на міжнародну співпрацю органів місцевого самоврядування, що важливою з точки зору громадянського суспільства, так як така співпраця дає можливість обміну інформацією, досвідом, а в результаті пошуку рішень, які можна використати в певних умовах і удосконалити якість діяльності органів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Біла книга: реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні. – К. : ПРООН, 2011. – 28 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_82293White_Paper_Layout_Draft_8.pdf
2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами та владою від 21 травня 1980 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_106
3. Корчак С. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки / С. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – № 1. – С. 13–18.
4. Лендшел М. Визначення оптимального розміру муніципалітетів у постсоціалістичних країнах Центрально-Східної Європи: роль європейських норм місцевого самоврядування / М. Лендшел // Вісник Наукового інформаційно-аналітичного центру НАТО Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника. – Івано-Франківськ : «Гостинець», 2008. – Вип. перший (спеціальний випуск) ; заг. ред. О. Білоуса. – С. 96–104.
5. Лендшел М. О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України: Аналітична записка / М. О. Лендшел [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/952/>
6. Administracja publiczna. Zbiór aktów prawnych / Redakcja Aneta Flisek. – Warszawa, 2009. – 455 s.
7. Izbecki H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności / H. Izbecki. – Warszawa, 2008. – 323 s.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>
9. Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2014-r-,7,11.html>
10. The Congress of Local and Regional Authorities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp

11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>
13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>
14. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206>

В. М. Емельянов, С. В. Лизаковская,

Черноморский государственный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

СТРУКТУРА И ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША

Статья посвящена особенностям становления и деятельности органов местного самоуправления как основной составляющей системы публичной власти в Республике Польша; проанализированы задачи органов местной власти на уровне гмин, уездов и воеводств; сосредоточено на необходимости функционирования территориальных общин как гарантии демократического развития государства. Показано что современные процессы глобализации ставят перед вовлеченными в них государствами жесткие императивы по обеспечению соответствия основных параметров социального управления, внутреннего законодательства и механизмов его формирования стандартам, принятым в качестве базовых для сближения и интеграции большинством государств мирового сообщества. В связи с этим особую актуальность приобретают научные исследования зарубежного опыта развития местного самоуправления, особенно тех государств, которые имеют близкие к украинским «стартовые условия» государственного строительства. Одной из таких стран, имеет много общего с Украиной и в далеком прошлом, и в эпоху «социалистического лагеря», а также похожие геополитическое положение, размеры государственной территории и численность населения, является Республика Польша. Если внешняя политика Украины направлена на евроинтеграцию, есть необходимость конструктивного использования опыта Польши по проведению демократических реформ, в том числе развития самостоятельной эффективной системы местного самоуправления. Кроме маленьких государств, органы местного самоуправления функционируют не менее чем на двух уровнях. В государствах больших, кроме традиционных для местного самоуправления локальных задач, существуют региональные задачи. Следует подчеркнуть, что в местном самоуправлении не должно быть иерархического подчинения. Например, уезд не имеет с верхней власти над гминой. Каждый из них имеет собственные задачи, но, это в свою очередь не исключает их сотрудничества. Органы каждого уровня избираются независимо друг от друга. Автором отмечено, что организация локальной власти и репрезентация органов местного самоуправления основывается на функционировании и деятельности Конгресса местных и региональных властей, который является учреждением, представляет местные и региональные власти сорока семи государств-членов Совета Европы. Он состоит из двух палат: Палаты местных властей и Палаты регионов. Конгресс проводит свои пленарные заседания во Дворце Европы в Страсбурге, где находится его постоянный секретариат. Конгресс был основан в 1994 году и сейчас является неотъемлемой частью Совета Европы. Конгресс представляет более 200 000 европейских муниципалитетов и регионов, являясь местом для обсуждения общих проблем, обмена опытом и развития взаимодействия. Важнейшими целью Конгресса является обеспечение участия муниципалитетов и регионов в процессе европейской унификации и функционирования Совета Европы, продвижение демократии и сотрудничеством между органами власти разных уровней и разных государств.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; реформа; государство; интерес; трансформация.

V. Emelyanov, S. Lizakowska,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

THE STRUCTURE AND PECULIARITIES OF FUNCTION OF LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND

The article is devoted to the peculiarities of formation and activity of local governments as the main component of the system of public authority in the Republic of Poland; analyzed the problem of local government at the level of communes, districts and provinces; It focused on the need for the operation of local communities as a guarantee of the democratic development of the state. It is shown that modern globalization pose states involved in them hard to ensure compliance with the imperatives of the basic parameters of social management, domestic legislation and mechanisms of its formation standards adopted as base for convergence and integration of the majority of the world community. In this regard, of particular relevance acquire research foreign experience of development of local self-government, especially those countries that have close to the Ukrainian «initial conditions» of nation-building. One of these countries have much in common with Ukraine and in the distant past, in the era of the «socialist camp» and similar geopolitical position, the size of the state territory and population, the Republic of Poland. If Ukraine's foreign policy is aimed at European integration, there is a need

for constructive use of the experience of Poland's democratic reforms, including the development of an effective system of independent local government. In addition to small states, local governments operate at least two levels. In large countries, in addition to traditional local government to local problems, there are regional challenges. It should be stressed that the local government should not be a hierarchical subordination. For example, the county does not have a top of the commune authorities. Each of them has its own problems, but this in turn does not preclude cooperation. Bodies of each level are elected independently. The author noted that the organization of local authorities and the representation of local authorities based on the operation and activities of the Congress of Local and Regional Authorities, which is the institution that represents local and regional authorities and forty-seven member states of the Council of Europe. It consists of two chambers: the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions. Congress holds its plenary session in the Palace of Europe in Strasbourg, where its permanent secretariat. Congress was founded in 1994 and is now an integral part of the Council of Europe. Congress represents over 200 000 European municipalities and regions, as a place to discuss common problems, share experiences and develop cooperation. The most important goal of the Congress is to ensure the participation of municipalities and regions in the process of European unification and the functioning of the Council of Europe, the promotion of democracy and cooperation between authorities of different levels and different states.

Keywords: local government; reform; state interest; transformation.

АНАЛІЗ ВПЛИВУ ФАКТОРІВ ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА НА РОЗВИТОК ГОТЕЛЬНО- РЕСТОРАННОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

У статті проаналізований вплив факторів зовнішнього середовища на розвиток готельно-ресторанного господарства України. Розглянуті основні перешкоди, що суттєво гальмують готельно-ресторанний бізнес, зокрема особлива увага приділена проблемам інвестування, державному регулюванню підприємств готельно-ресторанного господарства та розглянута державна політика регулювання підприємницької діяльності на прикладі європейських країн. Запропоновані рекомендації щодо загального розвитку та економічного зростання діяльності підприємств готельно-ресторанного господарства.

Ключові слова: підприємства готельно-ресторанного господарства; індустрія гостинності; фактори зовнішнього середовища; інвестування; державне регулювання.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. На ефективність функціонування підприємств готельно-ресторанного господарства впливає безліч факторів. Через негативний вплив факторів зовнішнього середовища та розгалужену систему державного регулювання України готельно-ресторанний бізнес втрачає всі можливості на його стабільний розвиток. Нелегка ситуація, яка склалася сьогодні в Україні значно гальмує процес розвитку управління підприємствами готельно-ресторанного господарства. Проблема розвитку індустрії гостинності є досить актуальною, виходячи з її економічного та соціального значення. Саме тому є актуально розглянути аналіз впливу факторів зовнішнього середовища на розвиток готельно-ресторанного господарства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впливу факторів зовнішнього середовища на розвиток готельно-ресторанного господарства України знайшли своє відображення в працях наступних вчених: Антонюк Н. В., Бакурова А. В., Бородин В. В., Діденко А. В., Гулич О. І., Максименко С. В., Ткач В. О., Занько Ю. С., Корнілевська М. О.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу впливу факторів зовнішнього середовища на розвиток готельно-ресторанного господарства України.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з останніми подіями в Україні економіка країни зазнає значних втрат. Негативний вплив факторів зовнішнього середо-

вища зумовлюють нестабільну ситуацію в Україні. Галузі господарства перебувають у «підвішеному» стані, вплив факторів зовнішнього середовища і їх підсумок, тобто той стан речей, який відбувся негативно вплинули зокрема і на функціонування підприємств готельно-ресторанного господарства. В табл. 1 показані основні фактори зовнішнього середовища та їх вплив на розвиток України в цілому.

Виходячи із негативного впливу факторів зовнішнього середовища на загальний стан України, однозначно можна зробити висновок, що суттєвих втрат зазнала і сфера гостинності. Підприємства готельно-ресторанного господарства зменшуються у своїй кількості, втрачають закордонних інвесторів (ті, що вкладали інвестиції в український бізнес – зупинили свої валютні надходження через загрозу стати банкрутом та усвідомлення, що конфліктна ситуація може зачепити власне підприємство, а потенціальні інвестори просто стали дезінформованими та наляканими, тим, що зараз відбувається в Україні), відбуваються кардинальні зміни у керівному апараті готельно-ресторанних підприємств; велика кількість робочого персоналу потрапила під скорочення; змінюються форми власності; втрачена велика кількість приїжджих туристів та інше.

Фактори, наведені в табл. 1 входять до PEST-аналізу, який за оцінками зарубіжних спеціалістів є найважливішим з точки зору впливу на діяльність окремих підприємств.

Фактори зовнішнього середовища та їх вплив на розвиток України

Фактори зовнішнього середовища	Характеристика	Результат впливу факторів зовнішнього середовища на розвиток України
1. Економічні	Фактори, що пов'язані з обігом грошей, товарів, інформації та енергії.	Спад національної валюти – гривні та підвищення курсу долара; знижується купівельна спроможність; продукцію і послуги підприємства, вимушене скорочення обсягу виробництва продукції й надання послуг.
2. Політичні	Фактори, що впливають на політичні погляди та поділяють людей на окремі політичні групи і знаходять вираження в діяльності та прийнятті рішень місцевими органами влади та уряду.	Зміна керівного апарату країни та загострення політичної ситуації як всередині країни, так і між відносинами України та Росії; воєнний конфлікт.
3. Соціально-демографічні	Фактори, що впливають на рівень і тривалість життя людей, а також формують їхню ціннісну орієнтацію.	Введення реформ, що негативно відображаються на соціально-демографічному становищі суспільства; підвищення пенсійного віку; введення нових податків, які не обґрунтовані владою щодо своєї необхідності; воєнний конфлікт.
4. Технологічні	Фактори, що пов'язані з розвитком техніки, обладнання, інструментів, процесів обробки та виготовлення продуктів, матеріалів і технологій, а також know-how.	Зниження рівня науково-технічного прогресу, через втрату країн-партнерів, що відмовилися або призупинили свою діяльність на території нашої держави; закриття значної кількості вищих навчальних закладів; зупинення функціонування багатьох підприємств та заводів та ін.
5. Географічні	Фактори, пов'язані з розміщенням, топографією місцевості, кліматом і натуральними ресурсами (зокрема, корисними копалинами).	Географічні зміни територіальної цілісності країни.

Зміна макросередовища впливає на стратегічні позиції підприємства на ринку та на елементи мікросередовища. винні здійснювати збирання стратегічної інформації про зовнішнє середовище, яке найчастіше будується на неформальній та індивідуальній основі. Джерелами такої інформації можуть бути спеціальні органи (спілка споживачів, державні й муніципальні органи), постачальники й посередники, споживачі послуг, обслуговуючі організації (банки, рекламні, аудиторські організації). Важливим джерелом інформації про зовнішнє середовище є також спеціалісти й працівники підприємства [3].

Важливою перешкодою в розвитку готельно-ресторанного бізнесу є інвестування. Стимулювання інвестиційної та туристичної діяльності в Україні здійснюється положенням державного регулювання інвестиційної діяльності, які містяться в низці нормативних актів. Насамперед слід назвати Конституцію України.

З метою захисту суспільних інтересів в процесі здійснення інвестиційної діяльності як різновиду господарської діяльності Конституцією України (ст. 13) передбачається забезпечення державою соціальної орієнтації економіки України, в яку запроваджуються ринкові елементи господарювання.

Закон України «Про інвестиційну діяльність» від

18 вересня 1991 р.:

- закріплює форми державного регулювання інвестиційної діяльності (ст. 12);
- передбачає порядок прийняття рішень щодо республіканських державних інвестицій (ст. 13) та порядок розміщення державного замовлення (ст. 14);
- визначає основні засади здійснення державної експертизи інвестицій будівництва (ст. 15);
- передбачає регулювання інвестиційної діяльності не лише в масштабі країни, але й окремих регіонів шляхом надання відповідних повноважень Верховній Раді Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування (ст. 16);
- визначає основні засади ціноутворення у сфері інвестування (ст. 17).
- Закон України «Про режим іноземного інвестування» від березня 1996 р.
- передбачає обов'язкову державну реєстрацію іноземних інвестицій (ст. 13) та підстави відмови у такій реєстрації (ст. 14);
- закріплює обов'язковість статистичної звітності про іноземні інвестиції з боку органів, що здійснюють державну реєстрацію таких інвестицій, підприємств з іноземними інвестиціями, податкових органів і установ банку (ст. 15);

– визначає специфіку регулювання іноземних інвестицій у вільних економічних зонах (ст. 25).

Стимулювання інвестиційної та туристичної діяльності в Україні декларується рядом нормативно-правових актів, серед яких Закони України «Про режим іноземного інвестування», «Про інвестиційну діяльність», «Про податок на додану вартість» та «Про туризм». Проте прийняті та схвалені закони та нормативні акти досі не виконуються. В Україні відсутня чітка державна програма розвитку курортів, відсутній державний моніторинг курортних територій. За останні 15 років орган державного управління туризмом зазнав загалом дев'ять реорганізацій, з них три в 2005 році: в лютому туристична галузь підпорядковувалась Міністерству економіки, в квітні – Міністерству культури та мистецтв, і тільки в липні 2005 року була створена Державна служба туризму і курортів. Протягом туристичного сезону 2005, чотири рази змінювалися умови оподаткування туристичних послуг. Крім того підвищили податок на землю, держава збільшила тим самим і вартість путівок у санаторії, будинки відпочинку, ціни на проживання в готелях. Ще однією проблемою для суб'єктів туристичного ринку, які займаються в'їзним туризмом є протиріччя в Законі України «Про податок на додану вартість» (ВВР), 1997, № 21, ст. 156). В ньому зазначено, що експорт товарів та послуг здійснюється за нульовою ставкою, але на експорт туристичних послуг це не поширюється.

Інвестиційна діяльність є одним з найбільш складних і ризикових видів бізнесу. Її результати мають значний вплив на ефективність підприємництва в цілому.

Основна проблема полягає в тому, що держава управляє туризмом, а туристська активність вимагає втручання з боку держави.

Основними напрямками державної політики в галузі туризму є:

– залучення громадян до раціонального використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля, ознайомлення з історико-культурною спадщиною, природним середовищем, організація оздоровлення населення та забезпечення прав громадян на відпочинок;

– забезпечення раціонального використання та збереження туристичних ресурсів, становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, створення ефективної системи туристичної діяльності для забезпечення потреб внутрішнього та іноземного туризму;

– створення та вдосконалення нормативно-правової бази в галузі туризму відповідно до чинного законодавства України, міжнародних норм і правил;

– захист прав та інтересів держави в галузі туризму;

– створення сприятливого для розвитку туризму податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів контролю; створення економічних умов, які стимулюють розвиток туризму в Україні;

– запровадження пільгових умов для організації туристичної та екскурсійної роботи серед дітей, підлітків, молоді, інвалідів та малозабезпечених верств населення;

– заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток туристичної індустрії;

– встановлення порядку стандартизації, сертифікації та ліцензування в галузі туризму;

– впровадження системи статистичної звітності суб'єктів туристичної діяльності;

– визначення порядку управління державою власністю в галузі туризму;

– створення рівних можливостей на ринку туристичних послуг для суб'єктів підприємництва незалежно від форми власності;

– сприяння розвитку конкуренції, забезпечення дотримання у цій галузі антимонопольного законодавства;

– забезпечення безпеки туристів, захист їхніх прав, інтересів і майна;

– підтримка розвитку туризму в регіонах, визначення статусу окремих туристичних центрів, створення умов для пріоритетного розвитку туристичної індустрії;

– організація та розвиток системи наукового забезпечення галузі туризму, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації туристичних кадрів;

– розвиток співробітництва з зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, участь у міжнародних програмах розвитку туризму, розробка та укладання міжнародних двосторонніх і багатосторонніх договорів у галузі туризму та визначення механізму їх реалізації [1].

Україна має дуже сприятливі умови і багаті рекреаційні ресурси для розвитку туристичного бізнесу, але законодавча база та несприятлива ситуація в країні зупиняють процес розвитку готельно-ресторанної індустрії. Тобто для вирішення питання розвитку готельно-ресторанного бізнесу необхідно стабілізувати надзвичайне положення в країні, налагодити економіко-політичну ситуацію в країні та оновити і покращити законодавчу базу управління туристичної діяльності, що дасть можливість для підвищення ефективності ведення готельно-ресторанного бізнесу та залучення закордонних та вітчизняних інвестицій.

Досвід різних країн свідчить, що успіх розвитку туризму прямо залежить від того, як на державному рівні сприймається ця галузь, наскільки вона користується державною підтримкою. Варто зазначити, що сфера туризму, як багатогалузевий комплекс, має потребу в координації своєї господарської діяльності набагато сильніше, ніж будь-яка інша.

Яскравим прикладом розвитку та державного регулювання підприємницької діяльності, зокрема готельно-ресторанного бізнесу можна назвати Чехію, яка стала у 1993 році відокремилась від Словаччини та стала незалежною країною. Успішному функціонуванню готельно-ресторанної індустрії сприяв ряд факторів. І найважливіший з них полягає в тому, що вже на початковому етапі трансформації були створені нормативно-правові та інституційні рамки розвитку підприємництва, спирається на державну підтримку. В 1992 р. був прийнятий «Закон про державну підтримку малого і середнього підприємництва», спрямований на стимулювання розвитку цієї форми господарської діяльності.

У законі визначені конкретні напрямки діяльності

державних органів щодо надання підтримки малому і середньому бізнесу:

1. Заходи щодо підвищення капіталізації підприємств: пільгові кредити за пільговою процентною ставкою та пільговим терміном погашення; субсидування частини відсотків за кредитами; прямі дотації.

2. Підтримка програм підвищення освітнього та кваліфікаційного рівня. Державна підтримка підготовці учнів, підвищенню рівня спеціальної підготовки як підприємців, так і працівників, зайнятих у сфері малого і середнього бізнесу. Підтримка надається у формі фінансових дотацій підприємствам або організаціям, що надають підприємствам малого і середнього бізнесу послуги з підвищення кваліфікаційного рівня.

3. Підтримка служб, що надають економічні і технічні консультаційні послуги підприємствам малого та середнього бізнесу.

4. Підтримка послуг по збору, обробці та поширенню інформації, необхідної МСП.

5. Підтримка прикладних досліджень і технічного розвитку.

6. Підтримка створення нових робочих місць, особливо для категорій осіб з обмеженою працездатністю.

7. Підтримка економічного розвитку регіонів. Фінансові субсидії можуть надаватися підприємствам в економічно відсталих областях з серйозними соціальними та економічними проблемами.

8. Підтримка співробітництва з іноземними партнерами, участі у виставках, в тому числі міжнародних.

9. Підтримка результатів досліджень з проблематики малого і середнього бізнесу.

Також важливим етапом у розвитку підприємництва стало прийняття законодавчих актів про заохочення приватної ініціативи, якими були зняті обмеження на діяльність приватних осіб, розширені їх права у зовнішньоекономічній сфері.

Ще однією найважливішою формою підтримки малого і середнього бізнесу в Чехії є надання йому фінансової допомоги в рамках державних цільових програм, щорічно приймаються Міністерством промисловості і торгівлі та Міністерством місцевого самоврядування, реалізатором яких виступає все той же Чесько-моравський банк гарантій і розвитку.

Привабливість Чехії як місця ведення бізнесу обумовлена тим, що в цій країні іноземні фізичні та юридичні особи при реєстрації підприємства мають ті ж права, що і чеські. При цьому рівень життя в Чехії

набагато перевищує український: так, в 2012 році ВВП на душу чеського населення склав понад 27 тис. дол. США, тоді як в Україні – лише 7,5 тис. дол. США.

В той же час і Словаччина позиціонує себе як туристична країна. І не безпідставно: на 5 млн. словаків припадає понад 60 гірськолижних курортів. Крім того, в країні є безліч цілорічних термальних курортів. Як наслідок – туристична ніша для бізнесу в Словаччині більш ніж приваблива.

Створення підприємства займає від 15 до 25 днів. Дві найбільш популярні форми словацьких підприємств, доступних для створення іноземними бізнесменами:

1. Закрита компанія з обмеженою відповідальністю – це аналог ТОВ. Засновниками компанії можуть виступати від 1 до 50 фізичних або юридичних осіб. Мінімальний статутний капітал – 5 тисяч євро, при цьому на кожного акціонера повинно припадати не менше 750 євро.

2. Відкрите акціонерне товариство Словаччини може бути створено двома і більше учасниками: як фізичними, так і юридичними особами. Мінімальний статутний капітал – 25 тисяч євро.

Чинне законодавство України нечітко визначає готельно-ресторанне підприємство, його належність до сфери туристичних послуг та відомчого підпорядкування [2].

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Економічне зростання діяльності підприємств готельно-ресторанного бізнесу в Україні стримується рядом причин. Негативний вплив факторів зовнішнього середовища і недосконала законодавча база регулювання готельно-ресторанного бізнесу суттєво погіршують сучасний стан речей.

Для належного розвитку готельно-ресторанних підприємств, необхідна розробка законодавчих актів, які передбачали б доцільне регулювання підприємств готельно-ресторанного бізнесу, спрощення процесу реєстрації підприємства, створення цільових програм на підтримку готельно-ресторанного бізнесу, спрощення системи оподаткування, фінансова підтримка з боку держави, інвестування у готельно-ресторанний бізнес, тобто якщо Україна зможе застосувати зарубіжний європейський досвід, що у свою чергу буде стимулятором розвитку туризму та зовнішньоекономічної діяльності в країні. Тобто, якщо Україна застосує позитивний зарубіжний досвід регулювання державної політики, то відбудеться активний розвиток індустрії гостинності та інших сфер господарства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антонюк Н. В., Занько Ю. С. Державна політика України у сфері туризму / Н. В. Антонюк, Ю. С. Занько // Вісник Львівського Університету. Серія міжнародні відносини. – 2008. – Вип. 24.
2. Корнілевська М. О. Матеріали конференції. Управління готельним бізнесом та тенденції його розвитку / М. О. Корнілевська // Научный прогресс на рубеже тысячелетий. – 2009.
3. Нечаюк Л. І., Телеш Н. О. Готельно-ресторанний бізнес: менеджмент / Л. І. Нечаюк, Н. О. Телеш // Навчальний посібник. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 348 с.
4. Antonjuk N. V., Zan'ko Ju.S. (2008). Derzhavna politika Ukraïni u sferi turizmu / [The state policy of Ukraine in the sphere of tourism]. Visnik L'viv's'kogo Universitetu. Serija mizhnarodni vidnosini. [Bulletin Of Lviv University. Series international relations], pp. 24.
5. Kornilevs'ka M. O. (2009). Upravlinnja gotel'nim biznesom ta tendencii jogo rozvitku [The hotel management business and its

development trends]. Nauchnyj progress na rubezhe tysjacheletij [Scientific progress at the turn of the Millennium].

6. Nechajuk L. I., Telesh N. O. (2003). Gotel'no-restorannij biznes. Menedzhment [Hotel and restaurant business. Management]. Kyiv, Centrnavchal'noi literaturi, 348 p.

**С. Г. Захарова,
КПУ, г. Запорозжье, Украина**

АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ФАКТОРОВ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ НА РАЗВИТИЕ ГОСТИНИЧНО-РЕСТОРАННОГО ХОЗЯЙСТВА УКРАИНЫ

В статье проанализировано влияние факторов внешней среды на развитие гостинично-ресторанного хозяйства Украины. Рассмотрены основные препятствия, что существенно тормозят гостинично-ресторанный бизнес, в частности особое внимание уделено проблемам инвестирования, государственному регулированию предприятий гостинично-ресторанного хозяйства и рассмотрена государственная политика регулирования предпринимательской деятельности на примере европейских стран. Предложены рекомендации относительно общего развития и экономического роста деятельности предприятий гостинично-ресторанного хозяйства.

Ключевые слова: предприятия гостинично-ресторанного хозяйства; индустрия гостеприимства; факторы внешней среды; инвестирование; государственное регулирование.

**S. Zakharova,
CPU, Zaporizhzhya, Ukraine**

THE ANALYSIS OF THE INFLUENCE OF EXTERNAL FACTORS ON THE PROGRESS OF THE ENTERPRISES OF HOTEL AND RESTAURANT BUSINESS IN UKRAINE

The article analyzes the impact of environmental factors on the development of hotel and restaurant business in Ukraine. The basic obstacles that significantly inhibit the hotel and restaurant business reviewed; special attention given to the problems of investment, state regulation of hotel and restaurant industry; considered public policy regulation of business by the example of European countries. The recommendations for the overall development and growth of hotel and restaurant business are proposed.

Problem and its connection with important scientific and practical tasks. The problem of the hospitality industry is very relevant, based on its economic and social importance. So there is important to consider the analysis of the impact of environmental factors on the development of hotel and restaurant business Ukraine.

Analysis of recent research and publications. The impact of environmental factors on the development of hotel and restaurant business in Ukraine are reflected in the works of these scientists: Antoniuk N.V., Bakurova A.V., Borodina V.V., Didenko A.V., Hulych O.I., Zanko Y.S., Maksimenko S.V., Kornilevska M.O., Tkach V.O.

Problem. The article aims to analyze the impact of environmental factors on the development of hotel and restaurant business in Ukraine.

Presenting main material. The experience of various countries shows that the success of tourism depends on how the industry is perceived on the state-level and how it uses public support. It should be noted that the sphere of tourism as diversified complex is much stronger than any other in need of coordination of their economic activity. The main problem is fact that the state controls tourism and tourist activity requires state intervention.

The main directions of the state policy in the field of tourism are:

- involving citizens in the rational use of free time, conducting leisure, exploring the historical and cultural heritage, natural environment, the organization of promoting public health and the rights of citizens to rest;
- sustainable use and conservation of tourism resources, the emergence of tourism as a highly profitable sector of the economy of Ukraine, an effective system of tourism activities to meet the needs of domestic and foreign tourism;
- establishment and improvement of the legal framework in the field of tourism under the current legislation of Ukraine and international rules and regulations;
- protecting the rights and interests of the state in the tourism industry;
- creating a favorable tax, currency, customs, border and other controls for the development of tourism; creating economic conditions that encourage the development of tourism in Ukraine;
- introducing preferential conditions for the organization of tourist and excursion activities among children, adolescents, youth, the disabled and the poor;
- encourage domestic and foreign investment in the tourism industry;
- establishing the procedure of standardization, certification and licensing in the tourism industry;
- introduction of statistical reporting of subjects of tourism activity;
- determining the order of state property management in the tourism industry;
- creation of equal opportunities the tourist market for of subjects of business regardless of their ownership;
- promoting competition and ensuring compliance of antitrust laws in the field;

- safety of tourists, protection of their rights, interests and property;
- support of the development of tourism in the regions, determining the status of individual tourist centers, creating conditions for the priority development of the tourism industry;
- organization and development of the scientific support of tourism, training, retraining and advanced training of tourist staff;
- development of cooperation with foreign countries and international organizations, participation in international development of tourism, development and conclusion of international of bi- and multilateral agreements in the field of tourism and determination of the mechanism of their implementation.

Conclusions and recommendations for further research in this direction. For the proper development of hotel and restaurant enterprises is necessary to develop legal acts that would provide appropriate regulation of hotel and restaurant business, simplification of business registration, creation of programs to support the hotel and restaurant business, simplifying the tax system, financial support from the state, investing in hotel and restaurant business, that is, if Ukraine will be able to use foreign, European experience, which in turn will be an incentive for development of tourism and foreign trade in the country.

Keywords: the enterprises of a hotel and restaurant business; the industry of hospitality; factors of progress; investment; state regulation.

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ ЯК ОБ'ЄКТИВНА ПЕРЕДУМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА БЕЗПЕКИ

У статті визначено сильні та слабкі сторони, можливості й загрози державної регіональної політики із використанням СВОТ-аналізу. Це дозволило комплексно підійти до дослідження особливостей розвитку регіонів та аргументувати, що об'єктом державної регіональної політики в умовах невизначеності мають бути проблемні регіони. Показано що у сучасних умовах підвищується значимість досліджень, присвячених виробленню стратегії, механізмів державного управління ризиками регіонального розвитку з урахуванням факторів функціонування й особливостей регіонів, що дозволяють прогнозувати ймовірність виникнення ризикових ситуацій і визначати комплекс заходів, що убезпечують від можливих втрат матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів. Тому вирішення питань державного управління розвитком регіону на основі організації комплексного оцінювання їх особливостей та реалізації ризик-менеджменту є актуальною і перспективною. Автором зазначено, що внутрішнім джерелом ризику регіонального розвитку є іманентно властиві регіонам особливості, безперервний процес зміни яких призводить до зіткнень, конфліктів публічних та приватних інтересів і можливих компромісів. Серед цих інтересів визначальне місце займають загально регіональні (міжгалузеві) та інтереси конкретної території, що можуть бути економічного, політичного, соціального та іншого характеру. Разом із тим, в умовах невизначеності пріоритетність указаних інтересів може змінюватися, окрім соціально-економічної характеристики розвитку регіонів. Застосовуючи, проте, ризик-менеджмент під час державного управління розвитком регіонів варто зважати на те, що він передбачає модернізацію (реформування) як постійної потреби процесу їх розвитку. Поступовий рух у результаті такого реформування неодмінно призводить до тимчасового погіршення, стану опору регіональної інфраструктури, який може наростати. Тому цей етап вдосконалення державного регіонального управління особливо потребує надійних методик діагностики й інтерпретації ризиків, щоб максимум опору реформі був подоланий раніше, ніж настав найгірший стан регіонального розвитку. Подолання ризиків і мінімізація можливих втрат повинна здійснюватися через формування варіантів стратегії розвитку регіонів та організацію політики співучасті всіх публічних інститутів у вирішенні означеного питання. При цьому реалізації такої стратегії й досягненню будь-якого незначного покращення стану реформованої системи державного регіонального управління мають забезпечуватися домінуванням зворотних зв'язків. Виокремлена низка факторів, що найбільше впливають на розвиток регіонів України. З огляду на це в роботі запропоновані пріоритетні завдання держави щодо забезпечення їх розвитку.

Ключові слова: державна політика; об'єкт; розвиток регіонів; ризики.

Постановка проблеми. Однією з умов стабільного соціально-економічного розвитку регіонів є зниження дії ризиків недосягнення його цільових показників. Однак прагнення територіальних утворень стабільно й успішно розвиватися стикається з неефективністю державного управління в питаннях усунення дії негативних факторів, які потім можуть перероджуватися в загрози і кризи розвитку регіонів.

Зростаюча необхідність динамічного функціонування регіональної інфраструктури, значна міграція

населення та невизначеність очікуваних результатів діяльності господарюючих суб'єктів регіону в ринкових умовах змушують прогнозувати наслідки прийнятих державноуправлінських рішень. З огляду на це врахування факторів розвитку регіонів і державне регулювання ризиків їх соціально-економічного розвитку як ніколи стають одним з основних завдань, що вимагає обов'язкового вирішення органами державного управління.

Аналіз останніх наукових досліджень. Науково-теоретичні основи аналізу природи економічного

ризиків закладені в класичних працях Д. Кейнса, Д. Кларка, А. Маршалла, Д. Міля, Ф. Найта, А. Сміта, М. Фрідмена, Й. Шумпетера та ін. Їх напрацювання отримали свій подальший розвиток і використання в науково-методологічних та концептуальних розробках українських учених. Так, засади державної регіональної політики з використанням фінансово-економічного, інформаційно-аналітичного та інших підходів досліджували С. Белай, С. Біла, І. Валентюк, Т. Дерун, М. Гончаренко, М. Долішній, С. Карпець, О. Коротич, А. Кузнецов, О. Лебединська, А. Лелеченко, Н. Мирна, В. Мамонова, Р. Соболев, Ю. Шаров, І. Шкуратова, Л. Хашиєва та ін. [3–5; 8].

Однак у сучасних умовах підвищується значимість досліджень, присвячених виробленню стратегії, механізмів державного управління ризиками регіонального розвитку з урахуванням факторів функціонування й особливостей регіонів, що дозволяють прогнозувати ймовірність виникнення ризикових ситуацій і визначати комплекс заходів, що забезпечують від можливих втрат матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів. Тому вирішення питань державного управління розвитком регіону на основі організації комплексного оцінювання їх особливостей та реалізації ризик-менеджменту є актуальною і перспективною. Зважаючи на це, підґрунтя нашого наукового дослідження становлять системно-аналітичний та системно-еволюційний підходи, а **мету** – характеристика особливостей і ризиків розвитку регіонів як передумов реалізації державної регіональної політики.

Результати. Розвиток цивілізованих ринкових відносин визначають зростаючі невизначеності і тенденції посилення вияву ризиків. Це диктує принципово нові підходи до побудови системи державного управління, яка, з одного боку, має забезпечувати ефективне управління розвитком регіонів. А з другого боку, бути адаптивною до мінливих умов середовища, адже поряд з традиційними вимогами (комплексності, інтеграційності, прозорості) до системи державного регіонального управління пред'являються вимоги безпеки, корелятивності й ситуаційності. Вони

передбачають здійснення характеристики регіонів як територіальних утворень, що пройшли певний еволюційний шлях становлення та функціонування під впливом:

- структурно-функціональних ризиків (наприклад, змін обсягів і структури регіонального виробництва, організаційної будови органів державної влади тощо);
- динамічних (кількісних та/або якісних видозмінних ризиків, що формують позитивний або негативний потенціал трансформації регіональної інфраструктурної системи);
- регіональної кризи, що переростає в загальний (інтегральний) ризик здійснення цілей функціонування держави, тобто внутрішніх або зовнішніх ризиків.

Слід зазначити, що внутрішнім джерелом ризику регіонального розвитку є іманентно властиві регіонам особливості, безперервний процес зміни яких призводить до зіткнень, конфліктів публічних та приватних інтересів і можливих компромісів. Серед цих інтересів визначальне місце займають загально-регіональні (міжгалузеві) та інтереси конкретної території, що можуть бути економічного, політичного, соціального та іншого характеру. Разом із тим, в умовах невизначеності пріоритетність указаних інтересів може змінюватися, окрім соціально-економічної характеристики розвитку регіонів. Вона охоплює низку критеріїв, за якими той чи інший регіон слід визнати як слабо-, середньо- чи висорозвинутим, ризикостійким або схильним до впливу ризиків (рис. 1). Слушним із цього приводу є твердження Г. Балабанова, С. Білої, М. Долішнього, О. Коротич та ін., що всебічному просторовому розвитку регіонів сприяє підхід до виділення об'єктів державної регіональної політики [1; 4, с. 172; 5, с. 123, 162; 8]. На наш погляд, до таких об'єктів варто віднести, зокрема, проблемні регіони – різноманітні території (зони, райони, ареали тощо), які потребують підтримки держави з метою нейтралізації можливості їхнього переродження в кризові, оскільки це може мати незворотні наслідки в масштабах усієї держави.

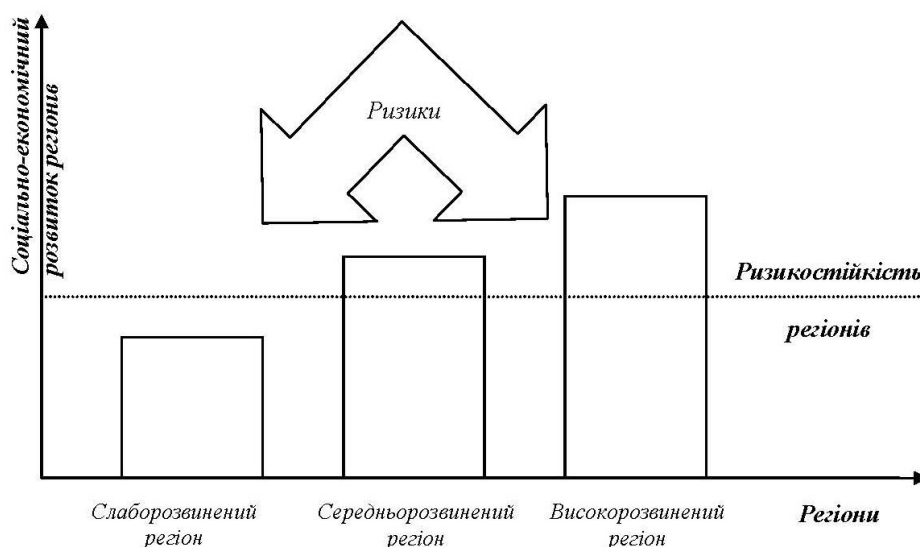


Рис. 1. Умовна схема особливостей соціально-економічного розвитку та безпеки регіонів

Зважаючи на викладене, підкреслимо, що допомогти в оцінюванні регіонів щодо стану їх розвитку та безпеки може СВОТ-аналіз. У його матриці серед *сильних сторін* впливу економічного фактору на цей розвиток вважаємо необхідно виокремити такі: 1) місткий потенціал внутрішнього ринку; 2) можливість поновлення позитивної динаміки регіонального ВВП; 3) започаткування товарної диверсифікації експорту; 4) можливості активізації інвестиційної діяльності у зв'язку з проведенням економічних, податкових та інших реформ; 5) потенціал продуктово-технологічної ніші регіонального ринку є щонайменше втричі вищим за існуючий на сьогодні рівень; 6) розгалужена інфраструктура інституцій, які займаються фаховим виконанням наукових та науково-технічних робіт тощо.

Щодо *слабких сторін* вищевказаного економічного фактора на розвиток регіонів, то до них (сторін) ми відносимо такі: 1) зростання інфляції та зовнішніх фінансових запозичень; 2) неприйнятна непрозора та неефективна структура державних і регіональних витрат; 3) дисбаланс між політикою стимулювання попиту та політикою підтримки зростання пропозиції; 4) ототожнення України із сировинно забезпечувальною державою; 5) тривале посилення імпортової складової на внутрішньому ринку; 6) низький рівень ВВП на душу населення та доданої вартості на одного зайнятого; 7) занадто великий розмір податкових платежів для підприємств; 8) теоретизація нової моделі економічного зростання, що не сприяє переходу до її практичного впровадження; 9) конформізм державної системи управління в питаннях удосконалення чинного законодавства щодо інновацій та розвитку високотехнологічного сектора.

На наше переконання, соціальна складова розвитку регіонів відзначається також низкою *сильних сторін*, а саме: 1) державними гарантіями, достатньо розвинутим правовим полем і певним досвідом організації загальнодоступної системи охорони здоров'я та іншого соціального забезпечення; 2) розумінням кризового стану системи державного управління соціальною сферою та потреби її реформування; 3) потужним державним адміністративно-управлінським апаратом; 4) державним визнанням безперервного навчання, певною активністю населення з цього питання, зокрема економічно забезпеченого; 5) низьким рівнем офіційно зареєстрованого безробіття; 6) створенням умов для потенційного відтворення й ефективного використання трудового потенціалу.

На жаль, у соціальній сфері спостерігаємо схожу ситуацію як і в економічній – певні негативні тенденції мають більш значний вплив на розвиток регіонів, ніж позитивні. Власне кажучи, до *слабких сторін* у соціальній сфері потрібно зарахувати такі: 1) низький рівень оплати праці, що, до того ж, не став ціновим фактором конкурентоспроможності товарів; 2) великий розрив між заможним та бідним населенням і низький рівень соціальних трансфертів; 3) відсутність стабілізації і зростання рівня життя населення; 4) бюрократизація роботи в освітній та

медичній сфері, відірваність від передової інформації та сучасних можливостей лабораторної діагностики, слабка матеріально-фінансова база; 5) наявність значного міграційного ресурсу, погіршення демографічної ситуації; 6) низька тривалість життя в Україні, «консервативність» системи причин смерті, а також відсутність традицій та ідеології свідомого збереження здоров'я в широких верств населення; 7) відсутність уповільнення процесу старіння сільського населення в найближчій і далекій перспективі тощо.

Відповідно до вимог, що пред'являються до методики проведення СВОТ-аналізу [2, с. 42–55], звернемо увагу на *можливості* соціально-економічної складової в контексті регіонального розвитку, зокрема, на те, що в Україні майже вичерпано економічні фактори відтворення тенденції спаду економічної активності (інноваційної, підприємницької тощо) і розширено межі, напрямки та збільшено ступінь міжнародного співробітництва (фінансового, науково-технологічного, правового, освітнього та ін.), а в перспективі – за рахунок використання діючих на регіональному рівні форм партнерства. У продовження зазначимо, що до можливостей соціально-економічної складової в контексті регіонального розвитку можна віднести також таке: зростання відкритості економіки України та збільшення ступеню відкритості ринків ЄС, що є запорукою зростання попиту на українські товари на цих ринках і вирівнювання розвитку вітчизняних регіонів; зміни в структурі державних витрат з метою стимулювання регіонального розвитку; забезпечення зростання продуктивності праці в умовах необхідності зростання рівня зайнятості, а також розробку і запровадження ефективних регулюючих заходів з обмеження державою процесів суспільної маргіналізації, економічної «тінізації», покращення добробуту населення та тривалості його життя.

Не слід, проте, забувати про соціально-економічні *загрози* регіональному розвитку, а саме: 1) припинення включення України в інтеграційні процеси; 2) утвердження де-факто державної політики деєтатизації інноваційних трансформацій в економіці, зведення нанівець, до того ж, незначного обсягу інноваційної пропозиції щодо високотехнологічного продукту вітчизняної промисловості; 3) втрату Україною інвестиційної привабливості та сировинного фактору забезпечення позитивного тренду економічної активності вітчизняних резидентів; 4) формування тенденції збільшення зовнішнього боргу й дефіциту державного та місцевих бюджетів; 5) зменшення доступу до зовнішніх джерел фінансування усіх регіонів України; 6) зниження рівня заощаджень і нагромадження капіталу та загострення проблеми подолання бідності; 7) недосконале реформування податкової системи; 8) висока залежність і погіршення економічних взаємозв'язків з державами-сусідами; 9) загроза втрати місця у світовій та європейській освітній і демографічній ієрархії; 10) формалізація навчання, втрата конкурентоспроможності вищої освіти; 11) загроза обезлюднення окремих територій внаслідок масштабної депопуляції

та імміграції населення; 12) поглиблення розриву з передовими системами охорони здоров'я та ін.

Зважаючи на важливість того чи іншого фактору регіонального розвитку та враховуючи головну мету функціонування регіонів України в умовах невизначеності – розвиток їх соціально-економічної складової [3; 6; 7], можемо зауважити, що основними *факторами-ризиками* досягнення цієї мети є:

- невдача в структурній реформі державного регіонального управління через відсутність системності, послідовності й науковості в її проведенні;

- неправильне розташування пріоритетів, інертність регіональної влади під час здійснення державного управління;

- фінансово-бюджетна плутанина, збільшення боргу та дефіциту державного та місцевих бюджетів;

- зростання безробіття і внутрішньодержавних конфліктів.

На цій підставі констатуємо, що пріоритетними завданнями держави щодо розвитку регіонів України є здійснення антикризової політики в сукупності з адекватною, виваженою ціною, податковою, бюджетно-фінансовою, кредитною, промисловою, аграрною, транспортною, архітектурно-будівельною, зовнішньоекономічною політикою. Це дозволить вирішити поточні питання й здійснити стратегічні структурні перетворень у соціально-економічній сфері (поселення, міграції та зайнятості людей, забезпечення їх реабілітації, реінтеграції, урбанізації тощо).

Застосовуючи, проте, ризик-менеджмент під час державного управління розвитком регіонів варто зважати на те, що він передбачає модернізацію (реформування) як постійної потреби процесу їх розвитку. Поступовий рух у результаті такого реформування неодмінно призводить до тимчасового погіршення, стану опору регіональної інфраструктури, який може наростати. Тому цей етап

вдосконалення державного регіонального управління особливо потребує надійних методик діагностики й інтерпретації ризиків, щоб максимум опору реформі був подоланий раніше, ніж настав найгірший стан регіонального розвитку. Подолання ризиків і мінімізація можливих втрат повинна здійснюватися через формування варіантів стратегії розвитку регіонів та організацію політики співучасті всіх публічних інститутів у вирішенні означеного питання. При цьому реалізації такої стратегії й досягнення будь-якого незначного покращення стану реформованої системи державного регіонального управління мають забезпечуватися домінуванням зворотних зв'язків.

Висновки. Об'єктом державної регіональної політики в умовах невизначеності є, насамперед, проблемні регіони, адже вони відстають в соціально-економічному розвитку через дію екологічних, політичних, соціокультурних та інших чинників, подекуди перебувають у кризовому стані. Це може негативно позначитися, паралізувати всю систему загальнодержавної безпеки. Тому важливо здійснювати системний аналіз особливостей соціально-економічного розвитку регіонів. З метою унеможливлення прийняття невинуватених державноуправлінських рішень доведено, що, здійснюючи такий порівняльний аналіз, недоцільно зупинятися на виборі єдиного критерію. Уважаємо, що оптимальним є варіант застосування СВОТ-аналізу, на підставі якого в роботі було виокремлено сильні та слабкі сторони, можливості й загрози державної регіональної політики, а також пріоритетні завдання держави щодо забезпечення регіонального розвитку України. Серед цих завдань центральне місце відведено антикризовому регіональному управлінню, що має супроводжуватися розробкою державної стратегії соціально-економічного розвитку регіонів в умовах ризиків і загроз, що й становитиме напрям наших подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Балабанов Г. Опыт стран Западной Европы в области региональной политики и возможности его использования в Украине / Г. Балабанов // Регион: проблемы и перспективы. – 1998. – № 1. – С. 69–72.
2. Берданова О. В. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, В. В. Тертичка. – Львів : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
3. Белай С. В. Концепція стратегії соціально-економічної безпеки регіонів України [Електронний ресурс] / С. В. Белай // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_2_20.pdf.
4. Біла С. О. Інституційне забезпечення соціально-економічного розвитку проблемних територій (світовий досвід) / С. О. Біла // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 172–183.
5. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ, 2006. – 220 с.
6. Помаза-Пономаренко А. Л. Публічна політика розвитку регіонів в Україні: зміст наукової проблеми / А. Л. Помаза-Пономаренко, Р. Т. Лукіша // Молодий вчений. – 2014. – № 12. – С. 300–304.
7. Помаза-Пономаренко А. Л. Підходи до функціонування системи державного управління регіональною безпекою [Електронний ресурс] / А. Л. Помаза-Пономаренко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 3. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?n=3&y=2015>.
8. Регіональна політика: методологія, методи, практика / М. І. Долішній [та ін.] ; відп. ред. М. І. Долішній ; НАН України, Ін-т регіон. дослідж. – Л. : [б.в.], 2001. – 719 с.

Р. Т. Лукиша,

Национальный университет гражданской защиты Украины, г. Харьков, Украина

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ КАК ОБЪЕКТИВНАЯ ПРЕДПОСЫЛКА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И БЕЗОПАСНОСТИ

В статье определены сильные и слабые стороны, возможности и угрозы государственной региональной политики с использованием СВОТ-анализа. Это позволило комплексно подойти к исследованию особенностей развития регионов и аргументировать, что объектом государственной региональной политики в условиях неопределенности должны быть проблемные регионы. Показано, что в современных условиях повышается значимость исследований, посвященных выработке стратегии, механизмов государственного управления рисками регионального развития с учетом факторов функционирования и особенностей регионов, позволяющие прогнозировать вероятность возникновения рискованных ситуаций и определять комплекс мероприятий, которые обеспечивают от возможных потерь материальных, финансовых, человеческих и других ресурсов. Поэтому решение вопросов государственного управления развитием региона на основе организации комплексной оценки их особенностей и реализации риск-менеджмента является актуальной и перспективной. Автором отмечено, что внутренним источником риска регионального развития является имманентно присущие регионам особенности, непрерывный процесс изменения которых приводит к столкновениям, конфликтам публичных и частных интересов и возможных компромиссов. Среди этих интересов определяющее место занимают общерегионального (межотраслевого) и интересы конкретной территории, которые могут быть экономического, политического, социального и иного характера. Вместе с тем, в условиях неопределенности приоритетность указанных интересов может меняться, кроме социально-экономической характеристики развития регионов. Применяя, однако, риск-менеджмент во время государственного управления развитием регионов, стоит учитывать, что он предусматривает модернизацию (реформирование) как постоянной потребности процесса их развития. Постепенное движение в результате такого реформирования непременно приводит к временному ухудшению, состояния сопротивления региональной инфраструктуры, который может нарастать. Поэтому этот этап совершенствования государственного регионального управления особенно нуждается в надежных методиках диагностики и интерпретации рисков, чтобы максимум сопротивления реформе был преодолен раньше, чем наступил плохой исход регионального развития. Преодоление рисков и минимизация возможных потерь должна осуществляться через формирование вариантов стратегии развития регионов и организации политики соучастия всех публичных институтов в решении указанного вопроса. При этом реализации такой стратегии и достижения любого незначительного улучшения состояния реформированной системы государственного регионального управления должны обеспечиваться доминированием обратных связей. Выделены ряд факторов, в наибольшей степени влияющих на развитие регионов Украины. Учитывая это в работе предложены приоритетные задачи государства по обеспечению их развития.

Ключевые слова: государственная политика; объект; развитие регионов; риски.

R. Lukisha,

National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkov, Ukraine

PECULIARITIES OF THE DEVELOPMENT OF REGIONS AS AN OBJECTIVE PRECONDITION FOR IMPLEMENTATION OF STATE POLICY AND SECURITY

The paper identified the strengths and weaknesses, opportunities and threats of regional policy with the use of SWOT analysis. This allowed a comprehensive approach to the study of the peculiarities of development of regions and to argue that the object of regional policy in the face of uncertainty should be problem areas. It is shown that under present conditions increased the importance of research on the development of strategy, governance arrangements risk of regional development taking into account the factors of operation and characteristics of the regions, to predict the likelihood of risky situations and to define a set of measures that ensure against possible losses of material, financial, human and other resources. Therefore, issues of public administration development of the region through the organization of a comprehensive assessment of the nature and the implementation of risk management is relevant and promising. The author noted that the internal source of the risk of regional development is immanent features of the regions, the continuous process of change which leads to clashes, conflicts of public and private interests and the possible trade-offs. Among these interests determines the place is occupied by a region-wide (cross-sectoral) and the interests of a particular territory, which may be economic, political, social and other measures. However, under conditions of uncertainty prioritize these interests may change, except socio-economic characteristics of the regions. By applying, however, risk management during the development of regional governance should take into account that it provides for the modernization (reform) as the constant need for their development. The gradual movement as a result of such reforms will certainly lead to a temporary deterioration, the resistance state of regional infrastructure that can grow. Therefore this stage of improving the state of the regional administration in particular need of reliable methods

of diagnosis and interpretation of risks to the maximum resistance to reform has been overcome before the poor state stepped regional development. Overcoming risks and minimize potential losses must be carried out through the formation of strategic options for regional development policy and the organization of participation of all public institutions in addressing these issues. At the same time the implementation of such a strategy and the achievement of any minor improvement of the reformed system of state regional administration should be provided with feedback dominance. It identifies a number of factors that have the greatest impact on the development of the regions of Ukraine. Taking this into account in the proposed priorities for the State to ensure their development.

Keywords: *government policy; object; development of the regions; the risks.*

© Лукіша Р. Т., 2015

Дата надходження статті до редколегії 23.03.2015 р.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У сучасних геополітичних, економічних та соціокультурних умовах економічне транскордонне співробітництво є ефективним механізмом єврорегіональної співпраці, вирішення спільних проблем, особливо у прикордонних регіонах, та поглиблення взаємовідносин між сусідніми державами. Проте таке співробітництво може бути ефективним лише за умов достатнього нормативно-правового забезпечення як на національному рівні, так і міжнародними актами. Автор наголошує, що існуючі на сьогоднішній день програми та проекти розвитку транскордонної співпраці в основному фінансуються якраз за рахунок міжнародних суб'єктів. Причому здебільшого сюди можна віднести регіони, які перебувають в безпосередньому сусідстві з Румунією, тобто межують з ЄС на південно-західному кордоні. Таке фінансування здійснюється за рахунок програми «TACIS – прикордонне співробітництво» (Tacis CBC), а, починаючи з 2004 року, – у рамках «програм сусідства». Набагато проблематичніше здійснювати ефективне транскордонне співробітництво на кордоні з Росією у зв'язку з воєнними діями на сході України, а також на кордоні України з Білоруссю. Програма «Tacis CBC» і «програм сусідства» не діє на цих територіях. Як бачимо, ці завдання і на сьогодні є актуальними і виконання їх є нагальним на сьогоднішній день. На наш погляд, велику роль при цьому повинно відігравати фінансове забезпечення, яке програмою визначене наступним чином: «фінансове забезпечення Програми здійснюється у межах коштів, передбачених у державному і місцевих бюджетах на відповідний рік центральним і місцевим органам виконавчої влади, відповідальним за виконання визначених Програмою заходів і проектів транскордонного співробітництва, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законом». Тобто в даному випадку діє принцип: є кошти – Програма виконується, немає коштів, закладених у бюджет – ніякі роботи щодо активізації транскордонного співробітництва не проводяться. Тому вважаємо, що такого роду нормативні акти повинні чітко прописувати кошторис фінансування подібних заходів з метою дотримання поставлених завдань та усунення негативних наслідків розвитку транскордонної співпраці.

Ключові слова: транскордонне економічне співробітництво, державна політика, розвиток та підтримка, заходи підтримки.

Вступ. Прикордонні регіони української держави функціонують на базі ратифікованих Україною нормативно-правових актів Європейського Союзу, зокрема, таких як різноманітні хартії, конвенції та закони, а також на основі договорів, які підписала наша держава із європейськими сусідами. Здійснивши вище їх аналіз, розглянувши їх мету та зміст, можна констатувати, що чинна законодавча база у сфері економічного транскордонного співробітництва забезпечує можливість використання потенціалу такої співпраці для вирішення основоположних проблем прикордонних регіонів України.

Значний вплив на формування наукових уявлень про транскордонне співробітництво та його державне регулювання у цілісній взаємодії стали наукові праці українських та зарубіжних авторів, таких як: О. Амоша, В. Білчак, Л. Вардомський, З. Варналій, Д. Віллерс, О. Вишняков, Н. Гончаренко, М. Ілієва, В. Засадко, М. Козоріз, М. Лендєл, Ю. Макогон, Є. Кіш, М. Мальський, А. Мельник, І. Мерчук, Н. Мікула, А. Мокій, Г. Мюдріх, Ю. Пахомов, І. Студенніков, С. Романов, В. Чужиков та інші.

Постановка завдання. Метою роботи виступає першочергова потреба розробки та гармонізації шляхів удосконалення організаційно-правових

механізмів розвитку та підтримки економічного транскордонного співробітництва в умовах глобальних перетворень. Для реалізації визначеної у статті мети й завдань було застосовано комплекс філософських, загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, а також методи класифікації та систематизації, завдяки чому було узагальнено законодавчу, нормативну документацію й наукову літературу за темою дослідження.

Результати. Чинні та актуальні на території України нормативні акти, які регулюють транскордонне співробітництво, необхідно адаптувати до європейських стандартів у частині регулювання діяльності регіональних органів влади, розширення їх повноважень та надання їм більшої самостійності щодо можливості вирішувати питання розвитку транскордонної співпраці регіонів України із сусідніми державами.

Звернувшись до основоположного у сфері транскордонної співпраці Закону України «Про транскордонне співробітництво» (далі – Закон) [1], слід зауважити, що прийняття Україною такого спеціального закону є певним прецедентом і не має аналогів у європейському праві, оскільки країни Європи керуються в своїх рішеннях з цього питання положеннями Мадридської конвенції (згідно із законодавством України міжнародно-правові документи також мають пріоритет над національним законодавством).

На наш погляд, існування в Україні такого Закону є надзвичайно важливим, тому що:

- даний нормативно-правовий акт системно, комплексно і чітко регламентував основні положення, які стосуються поняття, мети та напрямів транскордонного співробітництва, способів і форм його здійснення та механізмів державного регулювання цього процесу;

- зважаючи на те, що українське законодавство, яке стосується зовнішньоекономічної діяльності та місця регіонів у реалізації зовнішньоекономічних відносин, має багато прогалин, зазначений Закон визначив правове поле для функціонування регіональних органів влади у контексті транскордонної співпраці у системі міжнародних зв'язків України та сусідніх держав;

- норми Закону базуються на положеннях Мадридської конвенції, що дає підстави вважати його нормативним актом, який узгоджується з актами міжнародного формату.

Разом з тим, зазначений Закон, вважають науковці, містить і деякі недоліки, зокрема, він морально був застарілим уже на момент прийняття, незважаючи на те що у 2010 році до нього були внесені певні зміни:

1. Перш за все слід зауважити, що в Законі не визначено транскордонне співробітництво як інструмент, який стимулює територіальний розвиток. Зазначений нормативний акт не визначає таку співпрацю частиною регіональної політики України, на відміну від практики, яка прийнята в країнах ЄС. Складається враження, що законодавці проігнорували важливість транскордонної співпраці у розвитку регіонів нашої держави.

2. Закон розкриває роль спеціального органу влади, який покликаний координувати транскордонну співпрацю та контролювати дотримання законодавства тими, хто відповідальний за реалізацію цього процесу. Таким органом визначено центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики за участю Міністерства закордонних справ України та центрального органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку. В той же час, центральним органом виконавчої влади, відповідальним за реалізацію державної регіональної політики в Україні, є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіонбуд), яке згідно з Положенням про Міністерство сприяє, відповідно до чинного законодавства, розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва, забезпеченню виконання міжнародних договорів України, адаптації національного законодавства до законодавства ЄС з питань, що належить до його компетенції.

Отже, виходячи з норм чинного законодавства, в Україні існують декілька органів влади, між якими розпорешено функції координації та контролю та реалізацією транскордонного співробітництва. Крім того, повноваження кожного з них чітко не визначені. У зв'язку з цим, на наш погляд, доцільно на законодавчому рівні було би регламентувати повноваження одного-єдиного органу, який би відповідав за координацію та контроль за реалізацією транскордонного співробітництва. Таким органом слід визначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіонбуд). Разом з тим, потрібно закріпити завдання, мету та функції Міністерства, які би гармоніювали із загальною концепцією міжнародної співпраці України та європейських держав.

3. Прийняття Закону стало причиною недостатньої фінансової підтримки транскордонної співпраці за рахунок того, що в ньому визначено, що проекти і програми транскордонної співпраці фінансуються за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів на певний визначений період часу. Сюди також відносяться інші джерела фінансування, які не забороняються законодавством, зокрема, міжнародна допомога. Проте слід зазначити, що таке фінансове забезпечення є недостатнім для того, щоб в повному обсязі реалізовувати проекти транскордонної співпраці. Крім того, в Законі не прописані механізми та інструменти державного фінансування такого співробітництва.

Треба сказати, що існуючі на сьогоднішній день програми та проекти розвитку транскордонної співпраці в основному фінансуються якраз за рахунок міжнародних суб'єктів. Причому здебільшого сюди можна віднести регіони, які перебувають в безпосередньому сусідстві з Румунією, тобто межують з ЄС на південно-західному кордоні. Таке фінансування здійснюється за рахунок програми «ТАСІС – прикордонне співробітництво» (Takis CBC), а, починаючи з 2004 року, – у рамках «програм сусідства».

Набагато проблематичніше здійснювати ефективне транскордонне співробітництво на кордоні

з Росією у зв'язку з воєнними діями на сході України, а також на кордоні України з Білоруссю. Програма «Tacis CBC» і «програм сусідства» не діє на цих територіях.

Виходячи із проблематичної ситуації, яка склалася у сфері фінансування транскордонного співробітництва, на законодавчому рівні доцільно було би, на наш погляд, передбачити існування спеціальних митних та податкових пільг для тих суб'єктів, які приймають участь у реалізації програм та проектів транскордонної співпраці.

4. Негативним моментом є також те, що в Законі не врахована зміна механізмів, на основі яких реалізується підтримка транскордонної співпраці зі сторони європейських держав. Зокрема, це стосується таких інструментів партнерства і програм як FARE, TACIS чи INTERREG. Також в Законі існує багато колізій у контексті існування норм, що врегульовують участь регіональних органів влади у прикордонній співпраці.

Існування багатьох прогалин, які існують в зазначеному нормативно-правовому акті, можна нівелювати чітким визначенням механізму державної фінансової підтримки транскордонного співробітництва. Скажімо, непоганим виходом із ситуації могло би стати формування на рівні держави спеціального фонду, який би підтримував програми та проекти прикордонної співпраці та був би джерелом співфінансування тих проектів, які надходять з ЄС. Звичайно, що все це потрібно враховувати через внесення змін до відповідного законодавства з метою покращення функціонування суб'єктів транскордонної співпраці.

Також необхідно згадати ще такий важливий нормативний акт як Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки» [2], метою якої є активізація соціально-економічного, науково-технічного, екологічного, культурного розвитку суб'єктів транскордонного співробітництва. Для прикладу можна згадати, що в результаті реалізації великомасштабних інфраструктурних проектів у рамках виконання цієї Програми на 2007-2013 роки [3] передбачалося забезпечити:

- розвиток прикордонної інфраструктури Луцького, Львівського та Мостиського прикордонних загонів відповідно до стандартів Європейського Союзу;
- розбудову, облаштування та реконструкцію восьми пунктів пропуску через державний кордон у Волинській, Львівській, Закарпатській, Чернівецькій областях;
- створення системи екологічної безпеки та попередження населення про можливі повені у Чернівецькій області;
- інвентаризацію, оцінку, запобігання виникненню антропогенних джерел забруднення в нижніх водах р. Дунай в Одеській області.

Як бачимо, ці завдання і на сьогодні є актуальними і виконання їх є нагальним на сьогоднішній день. На наш погляд, велику роль при цьому повинно відігравати фінансове забезпечення, яке програмою

визначене наступним чином: «фінансове забезпечення Програми здійснюється у межах коштів, передбачених у державному і місцевих бюджетах на відповідний рік центральним і місцевим органам виконавчої влади, відповідальним за виконання визначених Програмою заходів і проектів транскордонного співробітництва, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законом». Тобто в даному випадку діє принцип: є кошти – Програма виконується, немає коштів, закладених у бюджет – ніякі роботи щодо активізації транскордонного співробітництва не проводяться. Тому вважаємо, що такого роду нормативні акти повинні чітко прописувати кошторис фінансування подібних заходів з метою дотримання поставлених завдань та усунення негативних наслідків розвитку транскордонної співпраці.

Отже, потреба уніфікації української нормативно-правової бази у сфері транскордонного співробітництва не викликає сумніву. Про це йшла мова ще в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» [4]. А 29 квітня 2002 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів», проте втратила чинність.

Ці підзаконні акти визначили такі основні пріоритети на рівні держави та регіонів:

- підвищення конкурентоспроможності регіонів України у західному керунку, зокрема, на кордонах України та країн Європейського Союзу;
- спорудження нових інфраструктурних об'єктів пунктів та нових пунктів перетину кордону;
- розвиток центрів підтримки суб'єктів малого та середнього підприємництва та пунктів логістики, які сприятимуть налагодженню ділових контактів між суб'єктами транскордонної співпраці;
- узгодження української законодавчої бази з нормами та стандартами Європейського Союзу;
- координація діяльності прикордонних територій у контексті екологічного та соціально-економічного розвитку;
- укладання нових договорів у сфері транскордонної співпраці.
- Уніфікація законодавства, яке стосується розвитку економічного транскордонного співробітництва, сприятиме вирішенню нагальних проблем міжнародної співпраці, покращить взаємовідносини сторін, які будуть задіяні в цьому, а також допоможе гармонізувати українську нормативно-правову базу з актами Європейського Союзу.

В такому випадку потрібно на загальнодержавному рівні здійснити наступні дії:

- чітко розподілити правомочності державних і регіональних органів влади і місцевого самоврядування у сфері прикордонного співробітництва;
- регламентувати правосуб'єктність та рівень кадрового забезпечення суб'єктів, які відповідатимуть за реалізацію політики активізації економічного транскордонного співробітництва в Україні.

На даний час є всі підстави стверджувати, що останнім часом нормативно-правова база щодо покращення процесу транскордонної співпраці уніфікувалася як на рівні європейських держав, так і в межах українського правового простору. Проте це не знімає потреби подальшого удосконалення законодавчої бази, на основі якої ґрунтується транскордонна співпраця України та сусідніх держав, та наукового обґрунтування шляхів її покращення. Через це в умовах сьогодення в українській державі існує потреба прийняття єдиної науково обґрунтованої концепції економічного транскордонного співробітництва, яка би в контексті підтримки загальнонаціональних інтересів регламентувала шляхи ефективного розвитку міжнародної співпраці нашої держави та країн, з якими вона межує і має спільний кордон.

У зв'язку із цим нагальним питанням на даний час є розробка концептуальних положень у сфері розвитку прикордонних територій, які би ґрунтувалися на стратегічних шляхах розвитку регіонів і враховували би інтереси як України, так і країн Європейського Союзу. Саме це повинно стати поштовхом до ефективного розвитку транскордонного співробітництва України та сусідніх держав.

Загалом, слід зазначити, що під концепцією розвитку транскордонного співробітництва треба розуміти групу документів (аналітико-прогностичні та рекомендаційні матеріали), які розробляють, як правило, на виконання розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради України про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до Європейського Союзу, протокольних рішень засідань української частини Ради з питань співробітництва України з ЄС тощо.

Такі концепції передбачають розробку регіональної програми транскордонного співробітництва на середньостроковий період (3-5 років) до завершення становлення в Україні відповідних законодавчих основ та нормативно-правової бази їх реалізації, формування регіональної політики, адміністративно-територіальної структури та, зокрема, стратегії

розвитку регіону й остаточного визначення етапів реалізації стратегії європейського вибору України та її інтегрування до євроатлантичних структур [5, с. 72].

Оскільки обсяг, мета, предмет та об'єкт дисертаційного дослідження не дають підстави вести мову про розробку повноцінної концепції розвитку організаційно-правових механізмів економічного транскордонного співробітництва, то вважаємо за потрібне запропонувати концептуальні підходи до вдосконалення досліджуваного процесу, що можна виразити у концептуальній схемі, представленій на рис. 1.

Виходячи з контексту дисертаційного дослідження, під організаційно-правовими механізмами економічного транскордонного співробітництва слід розуміти систему елементів організаційного та правового впливу на процес транскордонної співпраці, яка полягає в тісній взаємодії органів влади, громадських організацій, експертів та фахівців з приводу вдосконалення українського законодавства та приведення його у відповідність до європейських нормативно-правових актів, що стосуються економічного транскордонного співробітництва.

Концептуальні підходи до вдосконалення організаційно-правових механізмів розвитку економічного транскордонного співробітництва повинні передбачати, в першу чергу, адаптацію українського законодавства до європейських реалій. Українське законодавство має ґрунтуватися на основних досягненнях з цього напрямку в країнах Європейського Союзу, для яких транскордонне співробітництво як механізм економічної співпраці, а відтак і економічного розвитку, останнім часом стало пріоритетним.

У свою чергу на рівні української влади необхідно ініціювати вищими органами державного управління внесення змін до нормативно-правової бази України, державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку. А до реалізації регіональних програм залучати неурядові організації, які відіграють важливу суспільну роль – формують громадську думку, а тому їхня участь у підтримці економічного транскордонного співробітництва сприятиме поширенню євроінтеграційних ідей серед населення.

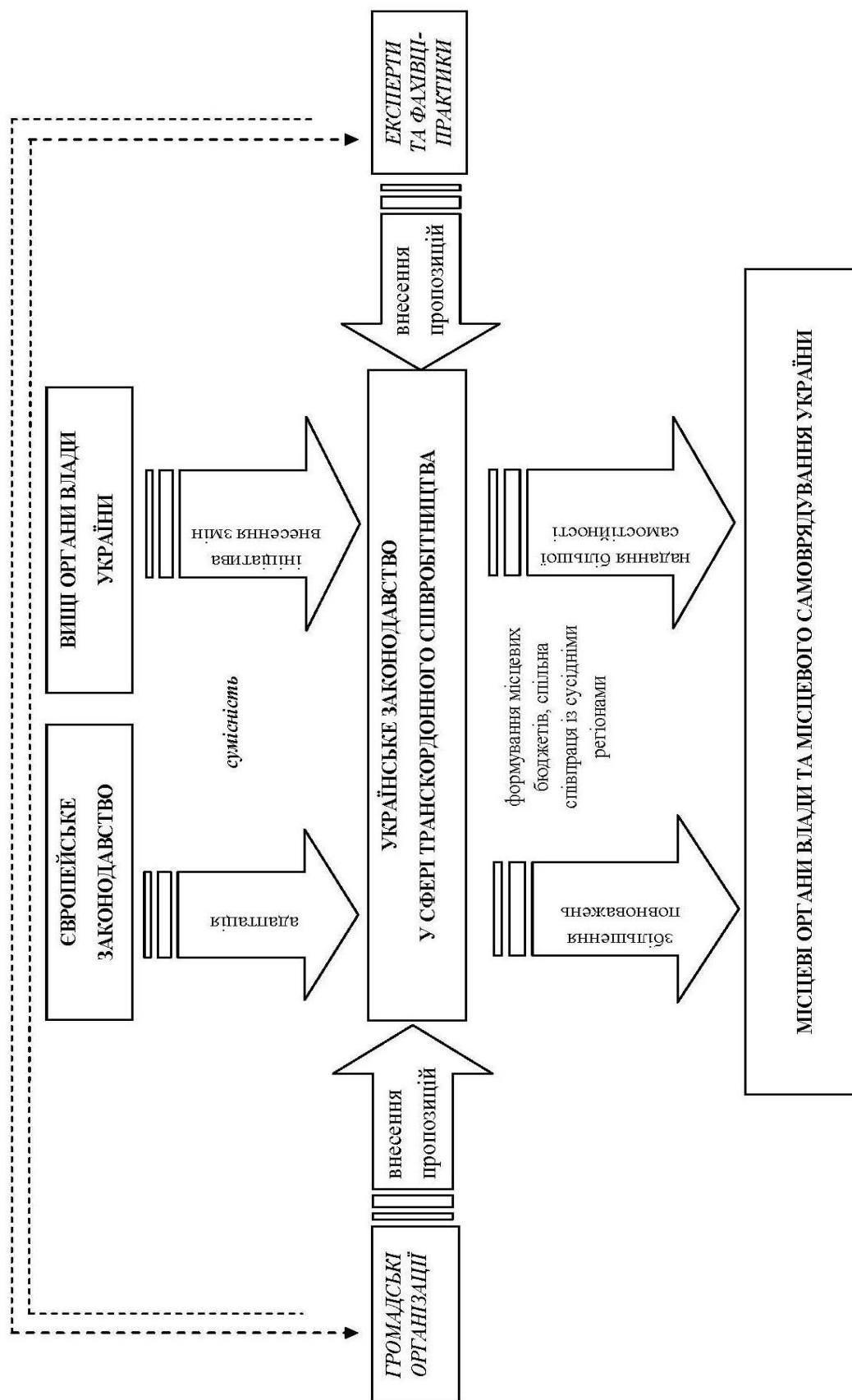


Рис. 1. Концептуальна схема вдосконалення організаційно-правових механізмів розвитку економічного транскордонного співробітництва*

*Джерело: власні узагальнення

Потрібно враховувати той факт, що європейське законодавство та українське повинно бути сумісним, тобто переслідувати ті ж самі цілі, відповідати тим самим критеріям розвитку економічного транскордонного співробітництва. В той же час українське законодавство повинно враховувати норми ратифікованих в Україні правових актів Європейського Союзу.

Зазначені ініціативи повинні удосконалювати нормативно-правове врегулювання транскордонної співпраці України та сусідніх держав у напрямі збільшення повноважень місцевих органів влади та місцевого самоврядування, надання їм більшої самостійності у вирішенні спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку. В контексті дисертаційного дослідження адаптація існуючих законодавчих актів України, що забезпечують транскордонне співробітництво, до стандартів ЄС повинна мати відношення до фінансових моментів, що в першу чергу повинно стосуватися ефективності та раціональності формування місцевих бюджетів в Україні та їх використання.

Поряд із державними та місцевими органами влади до процесу уніфікації нормативного забезпечення економічного транскордонного співробітництва в Україні повинні долучатися й громадські організації,

експерти та фахівці-практики у зазначеній сфері. Їм слід подавати свої пропозиції щодо внесення змін та доповнень до тих чи інших нормативно-правових документів, не очікуючи проведення конференційних чи семінарських заходів, а в міру виникнення проблем та ідей щодо шляхів їх розв'язання.

Висновки. Таким чином, концептуальні підходи до вдосконалення організаційно-правових механізмів розвитку економічного транскордонного співробітництва повинні включати в себе сукупність заходів щодо вдосконалення українського законодавства у сфері економічної транскордонної співпраці, адаптації його до європейських стандартів, розширення кола суб'єктів, які можуть подавати пропозиції щодо його уніфікації, а також до покращення організаційного забезпечення даного процесу.

Отже, розглянуті заходи, поряд із впровадженням основних елементів державної та регіональної політики розвитку економічного транскордонного співробітництва дадуть змогу прикордонним територіям України активніше співпрацювати із регіонами сусідніх держав, налагоджувати тісніші підприємницькі, інвестиційні стосунки, що, свою чергу, покращить ефективність такої співпраці та дасть змогу Україні вийти на якісно новий рівень у міжнародних економічних відносинах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про транскордонне співробітництво: Закон України // Офіційний вісник України [Текст]. – 2004. – № 29. – С. 39. – Ст. 1947.
2. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки [чинна]: Постанова Кабінету Міністрів України [чинне] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1088-2010-%D0%BF>.
3. Cross-Border Cooperation Programme «Poland – Belarus – Ukraine 2007-2013» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.cpe.gov.pl/pliki/127-pl-by-ua-eng-5b1-5d.pdf>.
4. Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики [чинна]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2001 № 437-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/437-2001-%D1%80>
5. Грицяк І. Правове регулювання транскордонного співробітництва // Упр. сучас. містом. – 2004. – № 4/6. – С. 67-73.

В. Ф. Лутчак,

*Львовский региональный институт государственного управления Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины,
г. Львов, Украина*

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В современных геополитических, экономических и социокультурных условиях экономическое трансграничное сотрудничество является эффективным механизмом еврорегионального сотрудничества, решения общих проблем, особенно в приграничных регионах, и углубления взаимоотношений между соседними государствами. Однако такое сотрудничество может быть эффективным лишь при условии достаточного нормативно-правового обеспечения как на национальном уровне, так и международными актами. Автор отмечает, что существующие на сегодняшний день программы и проекты развития трансграничного сотрудничества в основном финансируются как раз за счет международных субъектов. Причем в основном сюда можно отнести регионы, которые находятся в непосредственном соседстве с Румынией, то есть граничат с ЕС на юго-западной границе. Такое финансирование осуществляется за счет программы «ТАСИС – приграничное сотрудничество» (Tacis CBC), а начиная с 2004 года, – в рамках «программ соседства». Гораздо проблематичнее осуществлять эффективное трансграничное сотрудничество на границе с Россией в связи с военными действиями на востоке Украины, а также на границе Украины с Беларусью. Программа «Tacis CBC» и «программ соседства» не действует на этих территориях. Как видим, эти задачи и сегодня актуальны и выполнение их является насущной на сегодняшний день. На наш взгляд,

большую роль при этом должно играть финансовое обеспечение, которое программе определено следующим образом: «финансовое обеспечение Программы осуществляется в пределах средств, предусмотренных в государственном и местных бюджетах на соответствующий год центральным и местным органам исполнительной власти, ответственным за выполнение определенных Программой мероприятий и проектов трансграничного сотрудничества, а также за счет других источников, не запрещенных законом». То есть в данном случае действует принцип: есть средства – Программа выполняется, нет средств, заложенных в бюджет – никакие работы по активизации трансграничного сотрудничества не проводятся. Поэтому считаем, что такого рода нормативные акты должны четко прописывать смету финансирования подобных мероприятий с целью соблюдения поставленных задач и устранения негативных последствий развития трансграничного сотрудничества.

Ключевые слова: трансграничное экономическое сотрудничество; государственная политика; развитие и поддержка; меры поддержки.

V. Lutchak,

Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy
of Public Administration under the President of Ukraine,
Lviv, Ukraine

CONCEPTUAL APPROACHES TO THE IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF ECONOMIC CROSS-BORDER COOPERATION

In the current geopolitical, economic and socio-cultural conditions of economic cross-border cooperation is an effective mechanism of Euroregional cooperation, solve common problems, especially in the border regions, and deepening of relations between the neighboring states. However, such cooperation can be effective only if adequate legal support at the national level as well as international acts. The author notes that the currently existing programs and projects of cross-border cooperation are mainly financed just by international actors. And basically here include the regions that are in the immediate vicinity of Romania, that is bordering on the EU's south-western border. This funding comes from the program «TACIS – cross-border cooperation» (Takis CBC), and since 2004 – in the framework of «Neighbourhood programs». Much more problematic to carry out effective cross-border cooperation on the border with Russia in connection with military operations in the east of Ukraine, and on Ukraine's border with Belarus. The program «Takis CBC» and «neighborhood programs» does not apply in those territories. As you can see, these tasks are relevant today and the implementation of an urgent today. In our view, an important role in this must play a financial support that the program is defined as follows: «the financial support of the Program is carried out within the funds provided by the state and local budgets for the corresponding year the central and local executive bodies responsible for the implementation of certain program activities and cross-border cooperation projects, as well as from other sources not prohibited by law. « That is, in this case the principle: there is money – The program is executed, there is no money allocated in the budget – no work to enhance cross-border cooperation are not carried out. Therefore, we believe that such regulations should clearly prescribe the funding estimates for such activities in order to meet the objectives and eliminate the negative effects of cross-border cooperation.

Keywords: cross-border economic cooperation; public policy; development and support; support measures.

Мінц М. О.,
канд. іст наук, доцент кафедри ФВС
ЧДУ ім. Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна
Головаченко І. В.,
викладач кафедри фізичної культури спорту
ЧДУ ім. Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна
E-mail: mints.m.o@gmail.com

ДЕВІАНТНА ПОВЕДІНКА: СТЕРОЇДИ В КУЛЬТУРИЗМІ

В статті розкриваються проблеми девіантної поведінки в спорті. Спорт, зокрема заняття бодібілдингом, розглядається як позитивний чинник девіантної поведінки у сучасному українському суспільстві. Різні види спортивних занять формують фізичну силу, характер, зміцнюють бажання досягти високих цілей. Командні види спорту (футбол, баскетбол, гандбол та інші) виховують командний дух, а єдиноборства (боротьба, бокс, важка атлетика тощо) – індивідуалізм і прагнення досягти високих спортивних результатів засобами індивідуальних занять. До такого виду спорту можна віднести бодібілдинг, або культуризм. Для розвитку мускулатури, набору маси тіла бодібілдери використовують анаболіки, або їх ще називають стероїдами. Використання стероїдів для збільшення м'язової мускульної маси, фізичної сили, витривалості негативно впливає на здоров'я бодібілдера. Надмірне та безсистемне їх вживання призводить до непоправної втрати здоров'я, а інколи і смерті. Анаболіки негативно впливають на психічний стан спортсмена викликаючи знервованість, роздратованість, порушення сну, а також формують певного роду залежність, зниження лібідо, імпотенція, безпліддя, атрофія яєчок, захворювання серцево-судинної системи, пригнічення імунітету та навіть рак, зниження рівня тестостерону який аиробляє організм. Існує десять способів збільшення тестостерону в організмі природним шляхом без стимулювання цього процесу штучним шляхом. Правильна система тренувань, фізичні навантаження, збалансоване харчування сприяють фізичному розвитку, зміцненню організму, формують гармонійно розвинене тіло. У той же час бажання мати гіпертрофовану мускулатуру за допомогою споживання штучних хімічних преператів призводить до втрати здоров'я спортсмена. Тому доцільно вважати споживання стероїдів девіантною поведінкою у спорті, а застосування анаболічних препаратів як засіб формування та нарощування мускульної маси проявом девіантної поведінки.

Ключові слова: фізичне виховання; девіантна поведінка; анаболіки; стероїди; бодібілдинг.

Актуальність проблеми. Девіантна поведінка притаманна кожному суспільству і існує незалежно від суспільно-економічної формації на всіх етапах його розвитку і поділяється на негативну (пияцтво, алкоголізм, наркоманія, проституція, суїцид) та позитивну, що ґрунтується на суперцінностях (геніальність, обдарованість, щасливий випадок тощо).

У той же час можна стверджувати, що прояви девіантної поведінки проникають у різні сфери суспільного життя і мають новий відтінок. Так у спорті мають місце вживання різного роду допінгів, стероїдів (анаболіків) та інших хімічних препаратів для досягнення високих спортивних результатів. Тому ця проблема є надзвичайно актуальною і потребує подальшого детального вивчення та обговорення у наукових колах. Проблемам вживання анаболічних препаратів присвятили свої праці Ю. Бомбела

(практика застосування стероїдів, дозування, періодичність циклів), М. В. Клестов, Л. А. Остапенко (анаболічні засоби у сучасному силовому спорті), Г. Шавер (система «сушки»), С. Н. Португалов (що являють собою стероїди та механізм їх дії), А. Борисов (посилання молодим качкам), С. Берко (вплив анаболіків на організм людини), Б. А. Блінов (система вживання анаболіків в процесі тренування), М. Мішин (результати вживання стероїдів), а також зарубіжні вчені Hoberman JM, Yesalis CE (1995). «Історія синтетичного тестостерону», Taylor, Вільям N (1 січня 2002). Анаболічні стероїди і спортсмен David K, Dingemanse E, Freud J, Laqueur L (1935). «Uber krystallinisches mannliches Hormon aus Hoden (Testosteron) wirksamer als aus harn oder aus Cholesterin bereitetes Androsteron». Але не зважаючи на значну кількість статей та різного роду наукових досліджень

тема вживання анаболічних препаратів потребує подальшої розробки.

Викладення основного матеріалу. Особливо гостро проблема девіантної поведінки постала сьогодні в нашій країні. Економічні, політичні, соціальні та фінансові проблеми набули надзвичайної гостроти. Їх результатом є поширення у суспільстві цілого ряду негативних поведінкових чинників – девіацій. Девіантна поведінка, це відхилення у поведінці індивідів від загально прийнятих норм, які склалися у суспільстві. До факторів розвитку ризику девіантної поведінки належать біологічні (спадковість, вроджені психопатії, вплив поридного середовища), психологічні (концептуалізація характеру, підвищений рівень тривожності, процес самоствердження тощо), соціально-економічні (безробіття, фінансова залежність, майнове розшарування, пияцтво), соціально-педагогічні (значна втрата ролі школи та батьків у вихованні дітей, значна залежність від віртуального комп'ютерного світу, конфлікти у сім'ї), соціально-культурні (значне поширення кримінальної субкультури, антикультури, знищення та руйнування культурних на духовних надбань минулого, скрита та часом відверта пропаганда насильства девіацій у засобах масової інформації та комунікації) чинників.

В протидію негативним чинникам девіантного характеру, які склалися в українському суспільстві, останнім часом поширюються і позитивні тенденції щодо оздоровлення суспільства. Це розвиток науки, освіти, масової культури, фізичної культури та спорту, особливо спорту високих досягнень. В життя активно запроваджуються урядові реформи у різних сферах соціального життя. У суспільстві пропагується здоровий спосіб життя – життя без наркотиків, тютюну та алкоголю. Державою, хоч і повільно, створюються умови для занять фізичною культурою і спортом, обладнуються тренажерні зали, спортивні майданчики. Разом з тим тренування організуються на платній основі і далеко не кожен бажаючий може оплатити тренування.

В засобах масової інформації, телебаченні, рекламних роликах пропагуються стандарти красивого життя, але засоби досягнення не вказуються. Американський соціолог Роберт Мертон на цей факт звернув увагу ще в 60-х роках минулого століття. Він зауважив що «норма поведінки, що відхиляється може бути розцінена як симптом непогоджуваності між визначеними культурою устремліннями і соціально організованими засобами їх досягненнями» [6].

В протидію негативним поведінковим чинникам, які демонструють окремі члени суспільства, або навіть окремі групи девіантів в українському суспільстві, все частіше спостерігається проявів позитивної поведінки, яку ми можемо віднести позитивної девіації. Зокрема це проявляється у заняттях фізичною культурою і спортом. Різні види спортивних занять формують фізичну силу, характер, зміцнюють бажання досягти високих цілей. Командні види спорту (футбол, баскетбол, гандбол та інші) виховують командний дух, а єдиноборства (боротьба, бокс, важка атлетика тощо) – індивідуалізм і

прагнення досягти високих спортивних результатів засобами індивідуальних занять. До такого виду спорту можна сміливо віднести бодібілдинг, або культуризм. Большая советская энциклопедия дає визначення культуризму як «системі фізичних вправ з різними обтяженнями – штангою, гириями, блочними пристроями та іншими спортивними снарядами з метою розвитку мускулатури людського тіла» [5].

Вправи з вагою відомі людям з давніх давен. Такі вправи виконували давньогрецькі атлети готуючись до участі в Олімпійських іграх. Зауважимо, що процес тренування мав тривати не менше десяти місяців. Наприкінці XIX ст. німцем Е. Зандовом у Великобританії були розроблені основи сучасного культуризму. З 1901 року стали проводитися конкурси краси чоловічого тіла, а з середини 1920 років – щорічні чемпіонати світу. У 1946 році була створена Міжнародна федерація з культуризму. В 50-х роках минулого століття почав поширюватися професійний культуризм (згодом цей вид спортивної діяльності почав називатися бодібілдинг), який на думку ряду радянських вчених, проголосив культ об'єму мускулатури і ігнорування загальної гармонії фізичного розвитку і здоров'я людини. «Надмірне збільшення м'язової маси призводить до погіршення здоров'я, порушенню рухливості суглобів, втрати прочуття координації» написано в БСЕ [5].

Дослідження вчених протягом останніх десятиліть у різних країнах світу (США, Австрія, Німеччина, Росія, Франція) довели, що шкоди від занять бодібілдингом не існує. Правильно побудовані тренування за спеціальними методиками позитивно впливають на організм спортсмена. Вправи зі спортивними снарядами (штанга, гантелі, гири), на тренажерах ефективно формують м'язову систему людини, зміцнюють серце, нервову та ендокринну систему тощо. А збалансована система харчування дозволяє бодібілдеру постійно покращувати спортивні результати.

Значна кількість молодих людей прагнучи виокремитися з основної маси молоді, самоствердитися тривалий час займається бодібілдингом з метою та сенсом життя нарощування значної м'язової маси. З часом виникає потреба у пістійних заняттях. Разом з тим, щоб досягти високих спортивних результатів цілий ряд спортсменів йде хибним шляхом – вживають стероїди та анаболіки. Стероїди (від грецького *stereos* – твердий) речовини тваринного, або рослинного походження, які мають високу біологічну активність [9].

Андрогени – це стероїдні гормони, що виробляються статевими залозами і корою надниркових залоз (тестостерон, андростерон, дегідроепіандростерон та ін), мають властивість в певних концентраціях викликати андрогенізацію, вірилізацію організму (розвиток вторинних чоловічих статевих ознак) у обох статей. Найбільший рівень цих гормонів можна відзначити о 6.00 ранку, найнижчий о 19.00. Секрецію андрогенів регулює кортикотропін гіпофіза [4]. Андрогени випускаються у вигляді ін'єкцій, капсул, пігулок та крапель. Найпопулярнішими з них є андріол, андроксон, дигідротестостерон, омнадрен,

оретон та ін. Саме з дигідротестостероном пов'язують таке поняття як «андрогенна активність». Під цим поняттям можна відокремити такі прояви організму: виникнення акне; підвищення лібідо; формування зовнішніх і внутрішніх статевих органів; формування вторинних статевих ознак, таких як ріст волосся на тілі; вплив на центральну нервову систему, в результаті якого відбувається скорочення часу на відновлення організму після випробуваного навантаження [7].

Придбати сьогодні стероїдні препарати не складно, достаньно заглянути до інтернету, що дає можливість всім охочим придбати анаболіки. За допомогою стероїдів м'язи нарощуються дуже швидко, але і швидко спадають. Тому виникає потреба постійного вживання препаратів. У бодібілдера виникає психологічна залежність від анаболіків. Отже, можна стверджувати, що застосування стероїдів у культуризмі є проявом девіантної поведінки, яка не нормальною та загально прийнятою у спортивному середовищі [2].

Треба зауважити, що безконтрольне та надмірне вживання анаболічних препаратів веде до негативних наслідків: роздратованість («стероїдна лютя»), депресивний стан, підвищення лібідо, затримка рідин, акне (вугрі), шлункові болі, гінекомастія, підвищення рівню холестерину, маскулінізація у жінок (зміна менструального циклу, ріст волосся по чоловічому типу, грубішає мускулатура та голос, атрофія матки, зміни в яєчниках), негативна дія на печінку (у випадках, коли препарат має метилову групу в альфа-17 позиції), гіпертрофія міокарда з розвитком ішемії, себорея, зупинка росту волосся в молодому віці або їх випадання. В другому випадку відбувається зниження лібідо, імпотенція, безпліддя, атрофія яєчок, захворювання серцево-судинної системи, пригнічення імунітету та навіть рак. Для того, щоб передбачити побічні ефекти вживання анаболіків, треба дотримуватись всіх інструкцій та рекомендацій лікарів, не перевищувати дозу або тривалість курсу, не комбінувати декілька видів стероїдів. Жінкам бажано взагалі не приймати стероїди. Те саме стосується і підлітків. Починати вживати стероїди слід з 21 року через те, що ендокринна система молодої людини здатна самостійно виробляти потрібну кількість тестостерону. Через вживання в ранньому віці стероїдів може бути передчасна зупинка росту, плечі можуть втратити в ширині та ін. Крім того вживання анаболічних препаратів призводить до психологічної залежності [1, 2, 8, 11].

У світі відомі випадки смерті як результат вживання анаболічних препаратів. Це відомі бодібілдери, переможці світових першостей з культуризму: Майкл Менцер, Мохаммед Беназиза, Андреас Мюнцера, Соні Шміт, Рей Макнейл, Бертил Фокс, Ед Кортні, Азіз, Турчинський. Тому вважаємо доцільним віднести вживання стероїдів до одного з видів девіантної поведінки. Нарощування м'язів за допомогою різного роду препаратів не є нормальним. У спорті караються спортсмени які вживають допінги

для покращення спортивних результатів і дискваліфікуються інколи на все життя.

Спроба підвищити рівень тестостерону, який активно впливає на зростання м'язової маси штучним шляхом веде до того, що сам організм поступово перестає виробляти тестостерон і у спортсмена виникає залежність до штучного його поповнення в організмі.

Володимир Тюнін вважає, що підтримка достатнього рівня тестостерону є нормальним, якщо спортсмен ставить за мету активне нарощування мускулатури. Особливо гостро проблема наявності високого рівня тестостерону стоїть у чоловіків у зрілому віці. Рівень тестостерону можна підвищити природним шляхом не застосовуючи хімічні препарати. Наприклад, це можна дросягти фізичними вправами, раціональним харчуванням, правильним режимом, тренуванням з важкими вагами. Чим більше спортсмен тренується, тим більше виробляється в організмі тестостерону. Фізичні вправи з важкими снарядами, на тренажерах сприяють збільшенню м'язової маси, яка в свою чергу сприяє виробленню чоловічого гормону в організмі і досягає найвищого рівня відразу після фізичного навантаження і триває протягом доби. Для цього доцільно тренуватися 3-4 рази на тиждень по 45-55 хвилин. Вправи треба виконувати з великою вагою у 2-3 підхолах по 5-6 разів. Треба дотримуватися помірних кардіо навантажень (30-45 хв.). Перевантаження має зворотний ефект і веде до «згорання» тестостерону в організмі.

Для підвищення рівня тестостерону треба споживати їжу з високим рівнем білка (2 гр. на 1 кг ваги тіла), наприклад, молочні продукти, м'ясо, яйця.

Існує також цілий ряд овочів, які позитивно впливають на зростання тестостерону в організмі. Це, наприклад, всі види капусти. Також доцільно споживати жири, особливо жирну рибу і рослинну олію. Трави також стимулюють вироблення тестостерону і підвищують потенцію в організмі чоловіка, наприклад, корень женшеню. Особливу увагу треба звернути на хороший, повноцінний і здоровий сон, який повинен тривати 7-8 годин. Під час сну з 1 год. ночі до 5 год. виробляється максимальна кількість тестостерону в організмі. Крім того повинен мати місце повноцінний відпочинок після тренувань і не допускати перетренувань та перевантажень, що може негативно вплинути на здоров'я спортсмена і порушити систему тренувань.

Доцільно звернути увагу на відмову від алкоголю, який пригнічує вироблення тестостерону в організмі [10].

Висновок. Бажання мати красиве, гармонійне розвинуте тіло є нормальним бажанням кожного спортсмена. Правильна система тренувань, фізичні навантаження, збалансоване харчування тощо сприяють цьому. У той же час бажання мати гіпертрофовану мускулатуру за допомогою споживання штучних хімічних препаратів призводить до втрати здоров'я спортсмена, навіть смерті. Тому доцільно вважати споживання стероїдів девіантною поведінкою у спорті.

ЛІТЕРАТУРА

1. Анаболические стероиды (Anabolic steroids). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://formatzdorovia.com/anabolicheskie-steroidy-anabolic-steroids>;
2. Анаболические стероиды. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://optimum-nutrition.com.ua/anabolicheskie-steroidyi.html>;
3. (Анаболічні стероїди http://tvoetilo.com.ua/anabolichni_steroidy.php
4. Андрогени. Регуляція секреції і фізіологічні ефекти статевих стероїдів кори надниркових залоз. Вірилізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://i-medic.com.ua/index.php?newsid=7730> [Електронний ресурс].)
5. Большая Советская Энциклопедия: Культуризм: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bse.chemport.ru/kulturizm.shtml>.
6. Мертон Р. Социальная структура и аномия // Социология преступности (Современные буржуазные теории) Москва, 1966. Перевод с французского Е. А. Самарской. Редактор перевода М. Н. Грецкий. Издательство «Прогресс». С. 299-313;
7. Препарати стероїдних гормонів, їх аналогів і антагоністів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ua-i.ru/mp/LP_steroidnih_gormoniv. (Анаболічні стероїди http://tvoetilo.com.ua/anabolichni_steroidy.php
8. Побічні ефекти стероїдів (анаболіків). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sportivnoe-pitanie.net.ua/statti/15/72.html> ;
9. Стероиды. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B4%D1%8B>
10. Тюнин В. Десять способов увеличить тестостерон. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.youtube.com/watch?v=X9h_J5iKGqk;
11. У якому віці можна починати приймати стероїди? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tvoetilo.com.ua/u_yakomu_vitsi_mozhna_pochynaty_pryimaty_steroidy.php

Н. А. Минц, И. В. Головаченко,

Черноморский государственный университет имени Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ДЕВИАНТНОЕ ПОВЕДЕНИЕ: СТЕРОИДЫ В КУЛЬТУРИЗМЕ

В статье раскрываются проблемы девиантного поведения в спорте. Спорт, в частности занятия бодибилдингом, рассматривается как положительный фактор девиантного поведения в современном украинском обществе. Вместе с тем, применение различного рода медицинских препаратов (стероидов, анаболиков) характеризуется как негативное проявление девиантного поведения среди спортсменов. Использование стероидов для увеличения мышечной мускульной массы, физической силы, выносливости негативно влияет на здоровье бодибилдера. Чрезмерное и бесцеленное их употребление приводит к невосполнимой утрате здоровья, а иногда и смерти. Анаболики негативно влияют на психическое состояние спортсмена вызывая нервозность, раздражительность, нарушение сна, а также формируют своего рода зависимость, снижение либидо, импотенция, бесплодие, атрофия яичек, заболевания сердечно-сосудистой системы, угнетение иммунитета и даже рак. Поэтому целесообразно считать употребление анаболических препаратов как средство формирования и наращивания мускульной массы проявлением девиантного поведения.

Ключевые слова: физическое воспитание; девиантное поведение; анаболики; стероиды; бодибилдинг.

N. Mints, I. Golovachenko,

Black sea state University of Petro Mohyla, Nikolaev, Ukraine

DEVIANANT BEHAVIOR: STEROIDS IN BODYBUILDING

In this article the problem of deviant behavior in sport is displayed. Sport, and particularly bodybuilding, can be seen as a positive factor of deviant behavior in modern Ukrainian society. Different types of sports form the physical strength, character, strengthen the desire to achieve high goals. Team sports (football, basketball, handball, etc.) raise team spirit and wrestling (wrestling, boxing, weightlifting, etc.) – individualism and the desire to achieve high athletic results by means of individual lessons. To this kind of sports can be safely attributed bodybuilding. For the development of muscles, weight gain bodybuilders use anabolic (also called steroids). Using steroids to increase muscle mass, physical strength, endurance affects the health bodybuilder. Excessive and unsystematic use leads to irreversible loss of health, and sometimes – to death. Anabolics negatively affect the mental condition of the athlete causing nervousness, irritability, sleeplessness, and form some kind of addiction, decrease of libido, impotence, infertility, testicular atrophy, cardiovascular system, immunosuppression and even cancer. There are ten ways to increase testosterone levels in the body naturally without stimulation of this process artificially. Proper system of training, exercise, balanced diet promote physical development, strengthen the body, form harmoniously developed body. At the same time desire to have hypertrophied muscles using artificial chemical medicines consumption leads to loss of health, even death. It is therefore advisable to consider use of steroids deviant behavior in sport. It is advisable to consider use of anabolic agents as a means of formation and building of muscle mass a manifestation of deviant behavior.

Key words: physical education; deviant behavior; anabolic steroids; bodybuilding.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті представлено науковий аналіз літератури та нормативно-правової бази щодо організаційно-правового забезпечення інформаційної діяльності органів державної влади. Опитування фахівців показало, що в Україні створено достатню законодавчу базу для ефективної інформаційної діяльності органів державної влади, оскільки в Україні сформовано значний масив нормативних актів, які прямо чи опосередковано регулюють інформаційну діяльність владних органів. На підставі їхнього аналізу виокремлено три основних напрями правового регулювання зазначеного виду діяльності: запровадження механізмів відкритості та прозорості в діяльність органів державної влади; забезпечення взаємодії місцевих органів влади з громадськістю; налагодження процесів збирання, оброблення, нагромадження, зберігання, поширення, захисту інформації та надання її споживачам. Важливим здобутком, на думку фахівців, є наявність пунктів законодавчих актів, що визначають регулювання права на інформацію, гарантії держави всім суб'єктам інформаційних відносин рівних прав і можливості доступу до інформації, присутність основних стратегічних цілей розвитку інформаційного суспільства в Україні, технології обробки, створення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, що забезпечує швидкість та ергономічність діяльності органів державної влади. Переважна більшість законодавчих актів ухвалюється з метою покращення інформування населення та інформатизації надання публічних послуг. Проте, поряд з цим, як зазначають фахівці, питанням формування двосторонніх симетричних зв'язків надається недостатньо уваги. Назріла необхідність у запровадженні закону «Про інформаційне забезпечення органів державної влади та управління», який більш конкретно регламентував би правове регулювання даних видів інформаційних відносин та передбачав би конкретну жорстку відповідальність за надану інформацію. Подано результати дослідження, яке дало можливість виявити критерії і рівні ефективності організаційно-правового забезпечення інформаційної діяльності органів державної влади. За результатами анкетування й опитування фахівців виявлено сучасний стан організаційно-правового забезпечення інформаційної діяльності органів державної влади.

Ключові слова: інформаційна діяльність; органи державної влади.

Постановка проблеми в загальному вигляді.

Потребу дослідження сучасного стану організаційно-правового забезпечення інформаційної діяльності органів державної влади зумовлено низкою нормативно-правових актів України, метою яких є не лише висвітлення діяльності органів державної влади, а й їх відповідність сучасним міжнародним вимогам урядування.

З огляду на потенційні вигоди і загрози, інформаційне суспільство стало ключовою темою стратегії XXI століття Європейського Союзу. Існує суспільна потреба зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність до вимог законодавства Європейського Союзу.

Одне з головних завдань органів державної влади – надання публічних послуг населенню з метою забезпечення задоволення потреб у різноманітних сферах життєдіяльності. Реалізація зазначених завдань потребує відповідного організаційно-правового забезпечення. Тому лише впорядкована, добре налагоджена інформаційна діяльність органів державної влади дозволяє виконувати весь спектр завдань інформаційної політики держави.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Дану проблему розглядали різні зарубіжні й вітчизняні науковці, але в іншій площині. Так, П. Клімушин, Ю. Приймак, А. Семенченко, А. Серенко розглядали основи електронного урядування. В. Алексєєв,

К. Доскаленко, О. Крутій, С. Колосок, О. Пухкал, А. Серант, С. Степаненко досліджували проблемні питання взаємодії органів влади та громадськості. Соціальний діалог та соціальне партнерство вивчали С. Вдовенко, С. Гербеда, Н. Діденко, Ю. Куц, В. Лобас, Т. Маляренко, П. Надолішній, В. Новак, О. Пономаренко, Т. Сенюшкіна, М. Сичова. Важливими для нашого дослідження є здобутки Н. Гудими, В. Дзюндзюк, С. Жарая, В. Коняєвої, О. Черниш щодо надання послуг органами державної влади; М. Гаман, Р. Войтович, О. Григора, Г. Груби, В. Гурковського, Б. Колеснікова, В. Мартиненко, О. Поважного, Н. Пономарева щодо засад інформаційного суспільства та інформаційної політики.

Аналіз зазначеної літератури показав розгалуженість проблеми інформаційної діяльності органів державної влади, неузгодженість тих чи інших досліджень з окремих питань реалізації цієї діяльності, недостатню розробленість означеної проблеми, а саме: відсутність наукових доробок щодо стану реалізації даного виду діяльності органами державної влади, критеріїв оцінювання та визначення рівня ефективності цих критеріїв.

Мета статті. На основі аналізу наукової літератури, законодавчих актів і нормативно-правових документів, в також на основі проведення експертного оцінювання виявити стан організаційно-правового забезпечення інформаційної діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. За результатами попередньо проведеного аналізу нами було виявлено, що організаційно-правове забезпечення органів державної влади слід визначати за такими критеріями, як: достатність законодавчої бази для ефективного здійснення інформаційної діяльності органами державної влади; відповідність діючого законодавства України щодо інформаційної діяльності органів державної влади вимогам законодавства ЄС у цій галузі; ергономічність структурної організації, що забезпечує інформаційну діяльність органів державної влади.

Так, інформаційна діяльність органів державної влади регламентується Конституцією України та низкою нормативно-правових актів, а саме: законами України «Про інформацію», «Про науково-технічну інформацію», «Про Національну програму інформатизації», «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про соціальний діалог в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»; розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р «Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи

електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів», постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2013 р. № 718 «Про створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та забезпечення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади».

Також існує декілька регламентуючих документів, що задають конкретні параметри роботи майбутнього інформаційного суспільства України, а саме:

– Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2012 р. № 1134 «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства», в якій затверджено перелік індикаторів розвитку інформаційного суспільства;

– Постанова Верховної Ради України від 05 липня 2012 р. № 5096-VI «Про затвердження Програми інформатизації законодавчого процесу у Верховній Раді України на 2012-2017 роки», яка описує систему «Електронний парламент», яка передбачає розробку підсистем: «Електронний офіс народного депутата України», «Електронний комітет», «Електронна погоджувальна рада», «Електронна бібліотека й архів» та «Електронний зал пленарних засідань».

Опитування фахівців показало, що в Україні створено достатню законодавчу базу для ефективної інформаційної діяльності органів державної влади, оскільки в Україні сформовано значний масив нормативних актів, які прямо чи опосередковано регулюють інформаційну діяльність владних органів. На підставі їхнього аналізу виокремлено три основних напрями правового регулювання зазначеного виду діяльності: запровадження механізмів відкритості та прозорості в діяльність органів державної влади; забезпечення взаємодії місцевих органів влади з громадськістю; налагодження процесів збирання, оброблення, нагромадження, зберігання, поширення, захисту інформації та надання її споживачам.

Важливим здобутком, на думку фахівців, є наявність пунктів законодавчих актів, що визначають регулювання права на інформацію, гарантії держави всім суб'єктам інформаційних відносин рівних прав і можливості доступу до інформації, присутність основних стратегічних цілей розвитку інформаційного суспільства в Україні, технології обробки, створення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, що забезпечує швидкість та ергономічність діяльності органів державної влади.

Переважна більшість законодавчих актів ухвалюється з метою покращення інформування населення та інформатизації надання публічних послуг. Проте, поряд з цим, як зазначають фахівці, питанням формування двосторонніх симетричних зв'язків надається недостатньо уваги. Назріла необхідність у запровадженні закону «Про інформаційне забезпечення органів державної влади та управління», який більш конкретно регламентував би правове регулювання даних видів інформаційних відносин та передбачав би конкретну жорстку відповідальність за надану інформацію.

50 % фахівців вважає, що не потрібно створювати нові закони у сфері інформації, а систематизувати вже існуючі, об'єднавши їх у Кодекс України про інформацію, який має чітко визначити об'єкт, предмети інформаційного права, суб'єкти інформаційних правовідносин, правовий режим доступу до інформації, включаючи доступ до публічної інформації, персональних даних, державної та іншої, передбаченої законом таємниці.

Досліджуючи наукові джерела щодо другого критерію, ми дізналися, що орієнтація України на створення інформаційного суспільства та інтеграцію до європейського інформаційного суспільства вперше була передбачена Стратегією інтеграції України до ЄС (розділ 13), ухваленою у 1998 році [2].

20 жовтня 2005 року вийшов Указ Президента України №1497/2005 «Про першочергові завдання з впровадження новітніх інформаційних технологій», який визначив одним із пріоритетів державної політики створення в країні інформаційного суспільства. Таким чином, Україна долучилася до міжнародних процесів модернізації власних механізмів державного управління, що на той момент уже тривали в розвинутих країнах понад 10 років.

За останні роки нормативно-правова база електронного урядування суттєво розширилася. Насьогодні, основні нормативно-правові документи пов'язані з електронним урядуванням можна класифікувати за їх правовим статусом та видом документу [12].

Основним нормативно-правовим актом, який визначає механізм взаємодії України та ЄС у сфері зв'язку та інформатизації, є Угода про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС за напрямком «Розбудова інформаційного суспільства». Цілі та дії такого співробітництва відбувається відповідно до підписаного під час Четвертого Саміту Україна-ЄС Меморандуму взаєморозуміння між Генеральним Директоратом з питань інформаційного суспільства Європейської Комісії та Держкомзв'язку України щодо розвитку інформаційного суспільства. Цей документ стає на допомозі до входження України в Європейський інформаційний простір, здійснення інтеграції у сфері інформатизації. Держкомзв'язок забезпечує реалізацію цієї угоди шляхом виконання відповідних планів заходів щодо її реалізації, а також адаптацію законодавства України у сфері зв'язку та інформатизації до законодавства ЄС [8; 16].

Ним також передбачено прискорення досягнення прогресу у сфері регулювання електронних засобів зв'язку, у сфері послуг інформаційного суспільства та інтеграції України до дослідницької програми технологій інформаційного суспільства [15].

Порівняння вітчизняної практики із європейською дало можливість виявити, що в питаннях надання інформації Україна поступається багатьом державам, у національних законодавствах яких установлюється обов'язок державних структур регулярно публікувати певні категорії інформації, до якої належать нормативні, індивідуальні або загальні управлінські акти. Поряд із доступом до різного роду матеріалів доступ передбачений і для проектів нормативних

актів, що дозволяє громадянам брати участь в їх обговоренні до їх затвердження.

Як зазначає О. Кузьменко, сучасна держава є організацією, що перебуває на службі суспільства, і не владарює над громадянами, а надає їм послуги. Саме такий підхід до формування концепції публічних послуг існує у Великобританії, який досить відчутно вплинув на положення Хартії громадян (Citizen's Charter) 1991 р. Прийняття даного документа поклало початок практичній розробці та використанню стандартів якості послуг, що надаються державним сектором, та порядок їх надання [1].

В Україні подібним базовим нормативним актом є Закон «Про адміністративні послуги», який передбачає впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративних послуг (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлення обов'язку широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг) [10, с. 8].

Також в даному аспекті важливим є закон «Про доступ до публічної інформації», що містить реальні механізми, що здатні зробити діяльність влади прозорою [11].

Аналіз фахівцями діючого законодавства України у галузі інформаційної діяльності органів державної влади та законодавства ЄС у цій галузі дав можливість виявити деякі суттєві відмінності у проблематиці надання послуг в Україні та країнах ЄС.

Так, у законодавстві країн ЄС мало прикладів нормативного закріплення категорії «публічні послуги» (чи її аналогів: «урядові послуги», «послуги адміністрації» тощо). Здебільшого підхід є дуже гнучким і в цю категорію включають всі продукти, які надає уряд/адміністрація (в широкому сенсі), починаючи з різних видів реєстрації та видачі документів, завершуючи наданням пакетів для сортування сміття.

У країнах ЄС існують гнучкі підходи і до суб'єктів надання послуг, які в Україні віднесені до адміністративних. Зокрема, допускається їх надання не лише органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування (при чому багато послуг базових на відміну від України надаються саме через органи місцевого самоврядування), але й іншими суб'єктами (установами, підприємствами, в тому числі приватної форми власності, неурядовими організаціями). Тобто, і делегування, і аутсорсинг у розвинених країнах є досить популярними, що часто дозволяє заощаджувати публічні ресурси та забезпечувати кращу якість послуг [10, с. 39].

Посилаючись на науковий доробок В. Кириченко, який аналізує конституційні права деяких держав ЄС та України, фахівці погоджуються, що право на недоторканність приватного життя включає в себе право людини на охорону особистості і сімейної таємниці, а також право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції [4].

У різних країнах конституційне закріплення і практика реалізації зазначених прав мають свої особливості. Так, у деяких державах посяганням

визнається не лише перехоплення інформації, але й її незаконне збирання, зберігання, використання та поширення всупереч інтересам особи. В Україні ці питання регулюються Конституцією України (ч. 2 ст. 32) від 1996 р. [6].

Ряд країн на законодавчому рівні закріпили право громадян на ознайомлення в органах державної влади і місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, право на спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї та право вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації [4].

Регулювання й контроль влади у галузі ЗМІ, регулювання концентрації ЗМІ здійснюється системою законодавства кожної з країн ЄС, як законами, так і загальними й спеціальними урядовими програмами сприяння ЗМІ [14].

В Україні, правовідношення в цій сфері регулюють Закон України «Про захист персональних даних» та Закон України «Про доступ до публічної інформації».

В основі третього критерію лежить закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», що передбачає необхідність створення в органах державної влади та місцевого самоврядування спеціальних інформаційних служб: інформаційних управлінь, інформаційно-аналітичних підрозділів, прес-служб, прес-центрів, управлінь і центрів громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарів та прес-аташе з відповідним апаратом. Напрями діяльності цих служб достатньо різноманітні:

1. Збір, аналіз, обробка та оперативне надання інформації про діяльність управлінських органів засобом масової інформації.

2. Здійснення самостійно або за допомогою професійних компаній відео- і аудіозаписів офіційних заходів.

3. Ведення державної й галузевої статистичної звітності, створення і ведення галузевих баз даних статистичної інформації, розробка й видання статистичних збірників.

4. Проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт із проблем інформаційних технологій, телекомунікаційних мереж і систем, створення й актуалізації інформаційних ресурсів.

5. Виконання культурно-просвітницьких завдань [3].

В Україні урядова інформація поширюється кількома каналами: існує інститут прес-секретарів при міністрах і підрозділи зі зв'язків із громадськістю та ЗМІ при міністерствах, діє також Департамент комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів України. Основні завдання Департаменту спрямовані на розвиток суспільних комунікацій та інформаційної сфери, сприяння створенню умов для розвитку громадянського суспільства

та реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні державними справами [9, с. 13-14].

На регіональному рівні інформаційну діяльність здійснюють обласні державні адміністрації та міські держадміністрації, до складу яких входять відділи інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю [13].

Слід зауважити, що галузеві органи державного управління також мають інформувати громадськість та суспільство про результати своєї діяльності, керуючись загальним законодавством з інформаційної діяльності органів влади та спеціалізованими (галузевими) нормативно-правовими актами.

Органами державної влади також передбачаються спеціальні програми та проекти, які забезпечують доступ громадян (як України, так і іноземців, осіб без громадянства) до широкого кола інформації про нашу державу [7].

Аналіз функціонування взаємодії органів державної влади і ЗМІ в Україні, вивчення нормативно-правової бази регулювання їх діяльності засвідчує, що структура організації інформаційно-комунікаційної діяльності органів державної влади достатньо ергономічна. Практично кожна державна служба та її територіальні підрозділи мають свої засоби інформування громадськості та інших державних інституцій.

Так, діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Верховного Суду України, Конституційного Суду України висвітлюється в друкованих ЗМІ загальнодержавної та зарубіжної сфери розповсюдження на умовах, визначених у договорах між органами державної влади і редакціями цих друкованих ЗМІ.

Для висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування їх інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації: випуск і поширення бюлетенів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади для працівників вітчизняних і зарубіжних ЗМІ; підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у ЗМІ керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади; створення архівів інформації про діяльність органів державної влади; інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України [7].

Окремо слід виділити таку інформаційну структуру держустанов як веб-сайти, інформаційне наповнення яких регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». Сайти органів державної влади оформлюються як інформаційні портали: це точка входу до мережі Інтернет, стартовий сайт, який пропонує власні послуги, а разом із тим є путівником у всесвітній павутині [5].

Самі результати дослідження щодо сучасного стану організаційно-правового забезпечення інформаційної діяльності органів державної влади за трьома критеріями подано на рисунку 1.

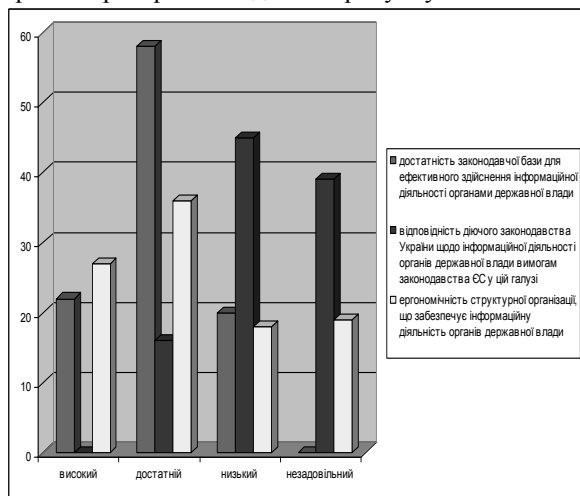


Рис. 1. Рівні ефективності організаційно-правового забезпечення інформаційної діяльності органів державної влади.

Як засвідчують дані рис. 1, 20 % фахівців вважають, що ефективність організаційно-правового забезпечення інформаційної діяльності органів державної влади незадовільна; 30 % – що вона знаходиться на низькому рівні, 35 % оцінили як

достатню та 15 % – як, таку яка знаходиться на високому рівні.

Висновки з даного дослідження. Отже, основні проблеми нормативно-правового регулювання інформаційної діяльності органів державної влади полягають в адаптації відповідного законодавства України до нових умов суспільного розвитку, передусім пов'язаних з побудовою інформаційного суспільства; в недостатньо ефективних механізмах впровадження і реалізації цих законів.

Крім того, закони, постанови, накази та інше щодо впровадження інформаційних технологій не відповідають рівню розвитку ІТ та одні можуть суперечити іншим, або містити закладені у нормативний документ перепони для його реалізації.

Значною проблемою відповідності української системи державної влади до європейських сучасних умов, на думку фахівців, є певна безсистемність, невизначеність та нерегламентованість її взаємодій з кінцевими споживачами державно-управлінських послуг.

Фахівці відмічають, що на сьогодні арсенал засобів взаємодії спеціальних підрозділів в органах державної влади доволі широкий. Але відсутність достатнього матеріально-технічного забезпечення не дає можливості використовувати їх у повному обсязі.

ЛІТЕРАТУРА

- Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / [О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.] ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 528 с.
- Дубов Д. В. Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості / Ожеван М. А., Гнатюк С. Л., Дубов Д. В. – К. : НІСД, 2010. – 29 с.
- Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» №539/97-ВР від 23.09.1997р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – С. 299.
- Кириченко В. М. Порівняльне конституційне право: модульний курс : [навчальний посібник] / В. М. Кириченко, О. М. Куракін – К. : «Центр учбової літератури», 2012. – 256 с.
- Кислюк К. В. Спеціальне документознавство. [модульний курс] / К. В. Кислюк. – К. : Кондор, 2011. – 192 с.
- Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР тлумачення від 15.05.2014 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
- Марущак А. І. Інформаційне право: Доступ до інформації / Марущак А. І. : [навчальний посібник]. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
- Меморандум про взаєморозуміння між Генеральним Директоратом з питань Інформаційного суспільства Європейської Комісії та Державним комітетом зв'язку та інформатизації України щодо розвитку Інформаційного суспільства від 14.09.2000 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_447
- Науково-методичне забезпечення зв'язків з громадськістю в органах державної виконавчої влади : метод. рек. / [С. А. Чукут, Т. В. Джига, А. В. Баровська та ін.]. ; за заг. ред. С. А. Чукут. – К. : НАДУ, 2008. – 72 с.
- Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / [за заг. ред. В.П.Тимошука]. – К. : ФОП Москаленко О. М. – 392 с.
- Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» : для використ. в адм. та суд. практиці / [авт. кол. : Р. Головенко та ін. ; заг. ред. Д. Котляр] ; Центр сусп. медіа, Міжнар. фонд «Відродження», Прогр. сприяння парламентам. – Київ, 2012. – 335 с.
- Нормативно-правове забезпечення впровадження електронного урядування в Україні : аналітичний звіт / [вик. Серенко А. О., Олійник Т. І.]. – Київ, 2014. – 72 с.
- Постанова КМУ від 18.04.2012 № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» редакція від 04.07.2014 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>
- Почепцов Г. Г. Інформаційна політика: навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – [2-ге вид., стер.]. – К. : Знання, 2008. – 663 с. – (Вища освіта XXI століття).

15. Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: погляд у майбутнє : збірник тез доповідей за матеріалами Восьмої науково-практичної конференції студентів (18-22 квітня 2005 р.) та Дев'ятої науково-практичної конференції студентів (27 квітня 2006 р.). – Суми : УАБС НБУ, 2006. – 178 с.
16. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами редакція від 16.09.2014 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012

В. А. Николаев,

Черноморский государственный университет имени Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ОРГАНИЗАЦИОННО – ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В статье представлены научный анализ литературы и нормативно-правовой базы по организационно-правового обеспечения информационной деятельности органов государственной власти. Опрос специалистов показал, что в Украине создана достаточная законодательная база для эффективной информационной деятельности органов государственной власти, поскольку в Украине сформирован значительный массив нормативных актов, прямо или косвенно регулируют информационную деятельность органов власти. На основании их анализа выделено три основных направления правового регулирования указанного вида деятельности: внедрение механизмов открытости и прозрачности в деятельности органов государственной власти; обеспечение взаимодействия местных органов власти с общественностью; налаживание процессов сбора, обработки, накопления, хранения, распространения, защиты информации и предоставления ее потребителям. Важным достижением, по мнению специалистов, является наличие пунктов законодательных актов, определяющих регулирование права на информацию, гарантии государства всем субъектам информационных отношений равные права и возможности доступа к информации, присутствие основных стратегических целей развития информационного общества в Украине, технологии обработки, создания, передачи, получения, хранения, использования и уничтожения электронных документов, обеспечивает скорость и эргономичность деятельности органов государственной власти. Подавляющее большинство законодательных актов принимается с целью улучшения информирования населения и информатизации предоставления публичных услуг. Однако, наряду с этим, как отмечают специалисты, вопросам формирования двусторонних симметричных связей предоставляется недостаточное внимание. Назрела необходимость в введении закона «Об информационном обеспечении органов государственной власти и управления», который более конкретно регламентирующего правовое регулирование данных видов информационных отношений и предусматривал бы конкретную жесткую ответственность за предоставленную информацию. Представлены результаты исследования, которое позволило выявить критерии и уровни эффективности организационно-правового обеспечения информационной деятельности органов государственной власти. По результатам анкетирования и опроса специалистов выявлено современное состояние организационно-правового обеспечения информационной деятельности органов государственной власти.

Ключевые слова: *информационная деятельность; органы государственной власти.*

V. Nikolaev,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

ORGANIZATIONAL – LEGAL MAINTENANCE OF INFORMATION OF PUBLIC AUTHORITIES

The paper presents scientific literature analysis and the regulatory framework for organizational and legal support of information of public authorities. The poll of experts showed that Ukraine has established a sufficient legal basis for effective information of public authorities, as in Ukraine formed a significant body of regulations that directly or indirectly regulate the information activity of the authorities. Based on their analysis identified three main areas of legal regulation of this activity: the introduction of mechanisms of openness and transparency in the activities of public authorities; ensuring interaction between local authorities and the public; the establishment of the collection, processing, accumulation, storage, distribution, protection of information and of its consumers. An important achievement, according to experts, is the presence of items of legislation governing the management of the right to information, state guarantees to all subjects of informational relations equal rights and access to information, the presence of the main strategic objectives of development of information society in Ukraine, processing technology, the creation, transmission, receipt, storage, use and disposal of electronic documents, provides the speed and usability of public authorities. The vast majority of legislative acts adopted with a view to improving public awareness and information of the public services. However, along with this, as experts note, the formation of symmetric bilateral relations given insufficient attention. There is a need in the introduction of the law «On information support of public authorities and management», which is more specifically legal regulations governing these types of information relations and would provide specific strict liability for the information provided. The results of the study, which revealed the criteria and levels of efficiency of organizational and legal support of information of public authorities. According to the results of the survey and the survey of experts found the current state of organizational and legal support of information of public authorities.

Keywords: *information activities; public authorities.*

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕЯКИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ЧЕРЕЗ НЕДОСКОНАЛЕ ЗАКОНОДАВСТВО

У статті здійснено аналіз функцій покладених Державою на Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС). Відповідно до Положення, ДСНС виконує більш ніж сотню функцій у сферах пожежної, техногенної безпеки, цивільного захисту, контролю за діяльністю аварійно-рятувальних служб тощо. В процесі виконання цих функцій, між суб'єктами владних повноважень неодноразово виникали протиріччя щодо правомірності виконання деяких із них.

Аналізуючи покладені на ДСНС функції, вдалося виявити суперечності в законодавстві щодо не дають в повній мірі виконувати деякі функції в сфері цивільного захисту.

На основі проведеного дослідження у статті окреслюються п'ять явних проблем та шляхів її розв'язання на практиці, розроблено пропозиції для урегулювання на законодавчому рівні.

Ключові слова: пожежна та техногенна небезпека; цивільний захист; надзвичайна ситуація; механізм державного управління.

Сучасний стан законодавства в сфері цивільного захисту, як й сама Держава, перебуває в стадії змін. З введенням в дію Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс) втратили чинність Закони України «Про Цивільну оборону», «Про пожежну безпеку», «Про війська Цивільної оборони», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про захист від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» та низка інших. Відміна низки законів призвела до ліквідації законних підстав для реалізації державної політики у сферах цивільного захисту [2].

Законодавчі нововведення, що були здійснені останнім часом, переважно врегулювали спірні питання, але аналіз виконання деяких функцій держави в сфері цивільного захисту, проводяться вперше. Також вперше розкриваються проблеми, які виникають у зв'язку із їх застосуванням.

Проблематика управління надзвичайними ситуаціями, роль державного управління, необхідність створення механізмів державного регулювання, застосування ефективних інструментів державної політики у означеній сфері, проблем контролю та нагляду у державному управлінні відображені в роботах науковців з державного управління С. Андреев, Л. Жукова, Г. Іщенко, Н. Клименко, С. Марова, Р. Приходько, А. Терент'єва, В. Тищенко, О. Трушта багатьох інших вчених. Проте незважаючи на наявність наукових доробок з порушеної тематики, питання врегулювання законодавства в сферах пожежно-техногенної безпеки та цивільного захисту були й залишаються актуальними.

Неузгоджене в деяких випадках, й інколи, таке що суперечить іншим нормативно-правовим актам, законодавство, не дає змоги повноцінно виконувати функції, надані ДСНС державою.

Достатній досвід автора застосування норм підзаконних актів на практиці, та неможливість використання деяких правових норм, вказали на актуальність теми дослідження, наштовхнули на проведення аналізу невідповідності правових норм та відповідних пропозицій щодо удосконалення механізму державного управління в даній сфері.

ДСНС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. ДСНС входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності.

У своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства внутрішніх справ України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України та Міністра, щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, а

також Положенням «Про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» (далі – Положення).

Відповідно до Положення на ДСНС покладено функцій більш ніж за сотнею напрямків у сферах пожежної, техногенної безпеки, цивільного захисту, контролю за діяльністю аварійно-рятувальних служб тощо [4].

Опираючись на багаторічний практичний досвід, в процесі виконання цих функцій, між суб'єктами владних повноважень неодноразово виникали протиріччя щодо правомірності виконання деяких із них.

Враховуючи принцип верховенства закону та положення ст. ст. 19, 120 Конституції України, згідно з якими органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами, а організація, повноваження і порядок діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України, – цілі, функції, та повноваження органів влади мають визначатися виключно законами України [1].

Аналізуючи покладені на ДСНС функції, вдалося виявити деякі моменти, що потребують урегулювання на законодавчому рівні.

Таким чином, з огляду на те, що на сьогодні діє Кодекс цивільного захисту України (далі – Кодекс), положення про ДСНС необхідно привести у відповідність до його вимог, а функції ДСНС – у відповідність до вимог ст.ст. 17, 67 Кодексу [2].

Враховуючи зазначене, пропонуємо розглянути наступні функції ДСНС та пропозиції по ним:

1. Координація та контроль за діяльністю місцевої, відомчої, добровільної пожежної охорони (пп. 68 п. 4 Положення):

1.1. Згідно зі ст. 61 Кодексу порядок забезпечення діяльності, права та обов'язки працівників відомчої пожежної охорони (далі – ВПО) визначається положенням про неї.

Відповідно до п. п. 11, 14 Типового положення про ВПО, ДСНС України здійснює контроль за діяльністю підрозділів відомчої пожежної охорони, погоджує штатну чисельність таких підрозділів.[5]. При цьому, в Положенні не визначено, порядок та спосіб здійснення такого контролю.

1.2. Статтею 62 Кодексу визначено, що ДСНС погоджує утворення підрозділів місцевої пожежної охорони (далі – МПО) та погоджує їх положення.

Згідно з п. п. 8, 12 Положення про місцеву пожежну охорону, ДСНС погоджує місця розташування підрозділів МПО, кількість необхідної техніки, кандидатуру на посаду керівника підрозділу[6].

1.3. Згідно зі ст. 63 Кодексу ДСНС погоджує положення про Добровільну пожежну охорону (далі – ДПО).

Відповідно до п. п. 3, 18 Порядку функціонування добровільної пожежної охорони, ДСНС погоджує положення ДПО та здійснює контроль за діяльністю таких підрозділів. При цьому, Порядком не визначено, власне порядок та спосіб здійснення такого контролю [7].

Висновки та пропозиції по даному пункту:

А) включити до повноважень ДСНС погодження штатної чисельності (керівників) підрозділів відомчої пожежної охорони, місцевої пожежної охорони, добровільної пожежної охорони, здійснення контролю за діяльністю підрозділів ВПО, МПО, ДПО.

Б) привести у відповідність до вимог Кодексу, яким не передбачено координацію діяльності та надання організаційно-методичної допомоги ДСНС підрозділам ВПО, МПО, ДПО.

2. Контроль за забезпеченням безпеки життєдіяльності на водних об'єктах (пп. 83 п. 4 Положення):

Відповідно до ст. 47 Кодексу державний нагляд у сфері цивільного захисту здійснюється за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, за діяльністю аварійно-рятувальних служб, а також у сфері промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами. Тобто, сферу державного нагляду з питань цивільного захисту обмежено ст. 47 Кодексу [2].

З огляду на зазначене, ДСНС як орган державної влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, не може здійснювати нагляд (контроль) за додержанням законодавства у сфері невинного травматизму.

Висновки та пропозиції по даному пункту:

Дана функція є невласивною для органів ДСНС.

3) Ведення обліку пожеж (пп. 69 п. 4 Положення):

Статтею 4 Кодексу визначено, що цивільний захист є функцією держави, яка спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Аналіз функції цивільного захисту свідчить, що на сьогодні пожежна охорона є одним із видів діяльності, які входять до її предмету. Тому, законодавець передбачив ведення обліку надзвичайних ситуацій, а не окремих подій.

Висновки та пропозиції по даному пункту:

На сьогодні така функція є застарілою та не узгоджується із нормами діючих законів.

4) Контроль за додержанням та виконанням протипожежних вимог під час проектування, будівництва та реконструкції, переоснащення приміщень, будівель, споруд, комунікацій (пп. 55 п. 4 Положення):

Аналіз норм діючого законодавства свідчить, що визначена у положенні про ДСНС функція суперечить вимогам Кодексу та іншим законам.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 67 Кодексу ДСНС здійснює контроль за додержанням вимог техногенної та пожежної безпеки під час проведення робіт із будівництва. При цьому, законами не визначено порядок та спосіб реалізації такого повноваження.

Крім того, навіть, якщо буде визначено, що контроль за додержанням вимог техногенної та пожежної безпеки під час проведення будівельних

робіт може здійснюватись в порядку та у спосіб, визначені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», існує проблема визначення суб'єкта перевірки (власник, замовник, підрядник) [3].

Висновки та пропозиції по даному пункту:

Враховуючи, що органи влади діють відповідно до ст. 19 Конституції України в порядку та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України, така функція може бути реалізована лише після правового урегулювання порядку та способу її здійснення.

5) Організація та здійснення заходів щодо створення, утримання та реконструкції фонду захисних споруд (далі – ЗС) цивільного захисту, ведення їх обліку, контролю за станом захисних споруд цивільного захисту (пп. 4 п. 4 Положення):

Статтею 32 Кодексу визначено види захисних споруд, суб'єктів їх створення, деякі особливості користування захисними спорудами. Цією ж статтею на органи державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки покладено контроль за готовністю ЗС.

Станом на сьогодні підзаконними нормативно-правовими актами не визначено порядок створення,

утримання та експлуатації захисних споруд цивільного захисту.

Висновки та пропозиції по даному пункту:

А) Нормативно-правові акти, які регулюють зазначені питання, на сьогодні є застарілими та не узгоджуються із вимогами Кодексу.

Б) Таку ж функцію покладено на інших суб'єктів забезпечення цивільного захисту (ст.ст. 18, 19, 20 Кодексу).

Таким чином, реалізація функцій визначених Положенням ускладнюється відсутністю чіткого розмежування повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту. Також існує проблема здійснення контролю за вказаними сферами, оскільки на законодавчому рівні не визначено такі повноваження ст. 67 Кодексу, порядок та спосіб їх виконання. Привести законодавство з даних питань у відповідність до вимог Кодексу. Продовжити роботу по виявленню прогалин в законодавстві, невідповідностей застарілих нормативно-правових актів, дублювання функцій між суб'єктами забезпечення цивільного захисту. Розробити та направити пропозиції законодавцві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8.12.2004 р. : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Велес, 2005. – 48 с. – (Серія видань «Офіційний документ»).
2. Кодекс цивільного захисту України (із змінами), закон України від 14.05.2013 № 224-VII, закон України від 20.06.2013 № 353-VII / відомості Верховної Ради (ВВР). – К. : Атака, 2013. – № 34-35, ст.458.
3. Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради України. – 2007. – №29. – Ст.1.).
4. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: наказ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013 / Офіційне інтернет-представництво.
5. Типового положення про відомчу пожежну охорону, затвердженого Постановою КМУ від 09.01.2014 № 5
6. Положення про місцеву пожежну охорону, затвердженим Постановою КМУ від 24.02.2003 № 202
7. Порядку функціонування добровільної пожежної охорони, затвердженого постановою КМУ від 17.007.2013 № 564

П. П. Петров,

*Главное управление Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям в Николаевской области,
г. Николаев, Украина*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НЕКОТОРЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ ИЗ ЗА НЕСОВЕРШЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье проведен анализ функций, возложенных государством на Государственную службу Украины по чрезвычайным ситуациям (далее – ГСЧС). В соответствии с Положением, ГСЧС выполняет более сотни функций в сферах пожарной, техногенной безопасности, гражданской защиты, контроля за деятельностью аварийно-спасательных служб и тому подобное. В процессе выполнения этих функций между субъектами властных полномочий неоднократно возникали противоречия относительно правомерности выполнения некоторых из них.

Анализируя возложенные на ГСЧС функции, удалось обнаружить противоречия в законодательстве относительно не дают в полной мере выполнять некоторые функции в сфере гражданской защиты. На основе проведенного исследования в статье определяются пять явных проблем и путей ее решения на практике, разработаны предложения для урегулирования на законодательном уровне.

Ключевые слова: *пожарная и техногенная опасность; гражданская защита; чрезвычайная ситуация; механизм государственного управления.*

P. Petrov,

General Directorate of State Service of Ukraine of Emergencies in Mykolaiv region

PROBLEMS OF REALIZATION OF SOME FUNCTIONS OF THE STATE SERVICE OF UKRAINE OF EMERGENCIES DUE TO IMPERFECT LEGISLATION

The article analyzes the functions conferred by the state on the State Emergency Service of Ukraine (hereinafter – BFNC). In accordance with the Regulations, BFNC performs more than one hundred functions in the areas of fire, technogenic safety, civil protection, monitoring of the activities of the emergency services and the like. In carrying out these functions between the entities of power many times there are contradictions regarding the legality of the implementation of some of them. Analyzing assigned to BFNC functions have found contradictions in the legislation as to not allow to fully implement some of the functions in the field of civil protection. Based on the research paper identifies five obvious problems and ways to solve it in practice, has developed proposals for the settlement at the legislative level.

Keywords: *and fire hazard; civil defense; emergency; mechanism of governance.*

© Петров П. П., 2015

Дата надходження статті до редколегії 06.04.2015 р.

АНАЛІЗ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті подано результати наукового дослідження сучасних засобів і можливих наслідків дії правового механізму державної регіональної політики. Крім того, виявлено недоліки правового забезпечення, які можуть заважати здійсненню належного державного регулювання розвитку регіонів, а також намічено шляхи їхнього усунення. Автором підкреслено, що питання організації дієвого правового механізму державної регіональної політики завжди гостро стояло на всіх державотворчих етапах. І навіть з розробкою та прийняттям останніх нормативно-правових актів щодо регіонального розвитку законодавча база не стала більш структурованою, що потребує обов'язкового виправлення. Таким важливим і довгоочікуваним правовим документом є Закон України «Про засади державної регіональної політики», у преамбулі якого міститься норма, що закріплює основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади цієї політики. Під час аналізу змісту такого Закону було встановлено, що він визначає ці засади декларативно і подекуди побіжно, тому вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на їх розгляді. З точки зору законодавця, державна регіональна політика є системою цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності. Акцентовано увагу, що до окреслення змісту «політики» слід підходити системно. Це передбачає здійснення характеристики державної політики розвитку регіонів як цілеспрямованої, взаємодоповнюючої, скоординованої діяльності державних, самоврядних і громадських інституцій, спрямованої на усунення наявних та попередження можливих загроз, викликів і створення умов для комплексного гармонійного розвитку соціальної складової й інфраструктури територіальних утворень середньої ланки, а в підсумку й усієї держави взагалі, що можливо в разі належного забезпечення цих інституцій відповідним державно-управлінським інструментарієм (правовим, економічним, організаційним, ресурсним та ін.) і виваженого його використання.

Зокрема, запропоновано уточнити положення Закону України «Про засади державної регіональної політики» (термінологічний апарат, пріоритетні завдання держави щодо забезпечення розвитку територій тощо).

Ключові слова: державна політика; правовий механізм; регіональний розвиток.

Постановка проблеми. В умовах переходу до інноваційної економіки особливого значення набуває правовий механізм державної регіональної політики. Він, як і будь-який інший механізм, є формою вираження системи державного управління. Зважаючи на те, що до складу такої системи входять засоби, методи, важелі тощо, указаний механізм також формується сукупністю цих складників. Вони мають забезпечувати соціально-економічний розвиток країни в цілому та задоволення суспільних інтересів зокрема. Для того щоб означені інтереси були збалансовані й реалізовані, правовий механізм

державної регіональної політики має відповідати вимогам сучасності, а також світовим тенденціям і стандартам. Отже, не викликає жодних сумнівів значимість та актуальність проведення дослідження засобів і можливих наслідків дії правового механізму державної регіональної політики в Україні.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретико-методологічним проблемам державного управління регіональним розвитком присвятили свої дослідження В. Бакуменко, В. Бодров, З. Варналій, В. Воротін, О. Коротич, В. Маліков, В. Мамонова та інші науковці. Варто, проте, констатувати, що

дослідження сучасних правових засад державного управління регіонами вимагає застосування системного підходу з метою забезпечення якісного оновлення правового механізму цього управління.

Результати. Добір механізмів державної регіональної політики здійснюється з урахуванням трьох основних засобів – правового, економічного й організаційного. Виходячи з цього, абсолютно законним є розгляд сучасного стану функціонування правового, організаційного й економічного механізмів. Серед них правовому відводиться особливе місце, оскільки він повинен забезпечувати основу для застосування компонентів інших двох механізмів. Це означає, що аналізувати наслідки дії механізмів державної регіональної політики слід також з позиції їхньої забезпеченості специфічними правовими засобами.

Слід підкреслити, що питання організації дієвого правового механізму державної регіональної політики завжди гостро стояло на всіх державотворчих етапах. І навіть з розробкою та прийняттям останніх нормативно-правових актів щодо регіонального розвитку [6; 7], законодавча база не стала більш структурованою, що потребує обов'язкового виправлення. Таким важливим і довгоочікуваним правовим документом є Закон України «Про засади державної регіональної політики» (далі – Закон), у преамбулі якого міститься норма, що закріплює основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади цієї політики [6]. Під час аналізу змісту такого Закону було встановлено, що він визначає ці засади декларативно і подекуди побіжно, тому вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на їх розгляді.

З точки зору законодавця, державна регіональна політика є системою цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [там само, п. 1 ч. 1 ст. 1].

Варто звернутися до етимологічного походження й значення терміну «політика»; він походить від грецької й означає державну діяльність [1]. При цьому політика розглядається як цілі й завдання, що їх становлять суспільні класи в боротьбі за свої інтереси; методи та засоби досягнення цих цілей і завдань, а також діяльність органів державної влади й державного управління, що відображає суспільний лад і економічну структуру країни [там само]. Таке визначення політики може бути апліковане у вітчизняну державно-управлінську науку й практику, якщо піддаватиметься критиці з погляду на наявні державні інтереси, очікування і настрої в соціумі.

Звісно, на перший погляд, законодавче формулювання державної регіональної політики наближене до визначення, яке міститься в тлумачному словнику. Проте труднощі можуть виникати, *по-перше*, з визначенням системи цілей такої політики та місця,

яке в ній посідає (і чи взагалі посідає), забезпечення високого рівня якості життя людей, *по-друге*, з установленням різниці між заходами, засобами й узгодженими діями центральних і регіональних органів влади, *по-третє*, з визначенням інституційної складової. Крім того, не зрозуміло, яким має бути рівень життя населення, щоб він відповідав високому.

Цікаво, що «діяльність» є ключовим терміном, який зустрічається в різних підходах до визначення дефініції «державне управління» та «регіональне управління». Управлінська діяльність має бути спрямована на досягнення чогось, мати мету, тобто задавати траєкторію (рух, розвиток). Відтак, потрібно говорити про спрямованість на розвиток регіонів та усунення протиріч, що заважають цьому. Погоджуючись із обґрунтованою позицією Н. Мельтюхової, за якою «для цілеспрямованої діяльності необхідно визначити та узгодити інтереси учасників-в ... узгодити загальну мету, шляхи та засоби її досягнення» [4, с. 40], відзначимо, що інтереси є немов підґрунтям для виникнення відносин, які складаються між суб'єктом і об'єктом державного впливу, де суб'єкт державного впливу представлений органами публічної влади, які мають загальнодержавний інтерес, а об'єкт (у межах предмета дослідження) – регіонами. Отже, заходи є послідовністю дій, а засоби – способами, які забезпечують їх виконання, розроблені державою з метою активізації суб'єкта регулювання й розвитку об'єкта впливу.

З огляду на це, вважаємо, що до окреслення змісту «політики» слід підходити системно. Це передбачає здійснення характеристики *державної політики розвитку регіонів* як цілеспрямованої, взаємодоповнюючої, скоординованої діяльності державних, самоврядних і громадських інституцій, спрямованої на усунення наявних та попередження можливих загроз, викликів і створення умов для комплексного гармонійного розвитку соціальної складової й інфраструктури територіальних утворень середньої ланки, а в підсумку й усієї держави взагалі, що можливо в разі належного забезпечення цих інституцій відповідним державно-управлінським інструментарієм (правовим, економічним, організаційним, ресурсним та ін.) і виваженого його використання [8].

У продовження зазначимо, що правова норма, яка містить визначення терміну «регіон», також не позбавлена недоліків. Зокрема, під ним розуміється територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя [6, п. 7 ч. 1 ст. 1]. Крім того, складності додає законодавче формулювання макро- і мікрорегіона: перший (тобто макрорегіон) є частиною території України в складі декількох регіонів чи їх частин, об'єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, у межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку [там само, п. 2–3 ч. 1 ст. 1]. На нашу думку, це положення Закону потребує конкретизації, а саме: 1) якої форми (письмової угоди, усної домовленості тощо) має набувати об'єднання регіонів чи їх частин; 2) якими мають бути «спільні

ознаки», що дозволяють регіонам об'єднуватися, адже терміносполуки «спільні ознаки» і «спільні проблеми розвитку» регіонів у межах зазначеного Закону вживаються окремо один від одного; 3) чи можна вважати реалізацію спеціальних для макрорегіонів програм регіонального розвитку спільною ознакою територій, яка їх об'єднує; 4) чому законодавчо акцентовано увагу на тому, що мікрорегіон є частиною території регіону, яка характеризується особливостями розвитку, хіба макрорегіон позбавлений цих особливостей, він, до речі, за Законом може складатися з частин регіонів; 5) чому законодавець послуговується терміносполуками «особливості регіонів» і «особливості розвитку регіонів», але особливостям регіонів (природним, історичним, економічним, екологічним, демографічним та ін.) не приділяє належної уваги під час характеристики макрорегіонів тощо.

На наше переконання, у новій редакції аналізованого Закону може бути використане таке визначення регіону: це системне утворення, яке займає певну територію держави, що має відповідний правовий та адміністративний статус і характеризується цілісністю, комплексністю, багатофункціональністю, спеціалізацією та розвитком політичних, соціальних, інноваційних, екологічних, економічних та інших відтворювальних процесів, обумовлених особливостями становлення та функціонування даної території та покликаних забезпечити відповідний рівень її розвитку та безпеки.

Як зазначалося вище, уточнення потребує система цілей державної регіональної політики, оскільки її метою визнається створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної й економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [6, ст. 2].

Зрозуміло, що цілі державної регіональної політики мають стосуватися розвитку відповідних територій, і будуватися за принципом головні – проміжні. Крім того, цілі в державній регіональній політиці є тактичними й стратегічними, та відрізняються від цілей політик окремих регіонів, що сприяє виникненню протиріч на підґрунті різноспрямованості інтересів. Основа для узгодження протиріч між інтересами держави та її регіонів – головна підтверджена досвідом мета. Її досягнення, уважасмо, безпосередньо пов'язане із виробленням національної ідеї, якою може бути, зокрема формування й підтримка середнього класу. Це передбачає зменшення розбіжності в рівні життя населення регіонів, вирівнювання їх економічного розвитку, стимулювання інтенсивного регіонального розвитку, а також забезпечення соціальної справедливості й єдиних стандартів.

Одразу підкреслимо, що ще більшої складності додає визнання підвищення якості життя людей у досліджуваному Законі і метою, і пріоритетом державної регіональної політики [6, ст. 2, п. 1 ч. 1 ст. 6]. На наш погляд, пріоритети такої політики

мають бути дороговказом, конкретним орієнтиром у просуванні до головної мети. Проте має місце певний збіг останньої та пріоритетів державної регіональної політики.

Варто підтримати позицію О. Коротич, за якою підвищення життєвого рівня людей як мета є досить не конкретним, і не завжди може претендувати на стратегічний орієнтир для прийняття рішень щодо тактичних завдань і способів їх вирішення [3, с. 107–108]. Йдеться про те, що може настати час, коли необхідний високий рівень життя населення буде забезпечено (досягнуто) і подальшого зростання він не потребуватиме. Тому важливо, щоб мета державної регіональної політики була визначена з огляду на ґрунтовний науковий прогноз, розподілена в часі та вимірювана за показниками. Слід також пам'ятати, що конкретизація головної мети, пов'язаної з підвищенням рівнем життя населення, повинна бути різною для регіонів і країни в цілому через особливості їхнього становлення, функціонування та розвитку.

Непозбавлене недоліків і формулювання об'єктів та суб'єктів державної регіональної політики [6, ч. 1, 2 ст. 4]. Так, під її об'єктом розуміється територія регіонів, макро- і мікрорегіонів, які самі по собі теж визнаються територіями. У цьому питанні законодавець пішов далі й зарахував до об'єктів державної регіональної політики також групи міст, сіл, селищ, об'єднані за критеріями та в порядку, установлені Урядом України. Однак останні, як відомо, є об'єктами не стратегічної (регіональної) ланки, а базового рівня – місцевого.

Щодо суб'єктного складу державної регіональної політики, то він по-різному визначається в межах Закону [6, п. 1 ч. 1 ст. 1 та абзац. 2 ч. 2 ст. 4]. Імовірно, законодавець переслідував ідею поступового розкриття ролі та місця громадськості у формуванні та забезпеченні реалізації такої політики. Підтвердженням цього може служити Розділ III «Повноваження суб'єктів державної регіональної політики» аналізованого Закону, зокрема стаття 19 «Агенція регіонального розвитку». Дослідження, проте, ст. 18 цього Закону дозволяє стверджувати про необхідність його доповнення нормою, яка б чітко визначала права й обов'язки громадськості з означених питань або містила банкетну (відсильну) норму до правового акта, де закріплюються ці права й обов'язки, зокрема в питаннях моніторингу реалізації державної регіональної політики (Розділ V Закону [там само, ст. 23]).

Формуванню громадської думки потрібно приділяти особливу увагу, особливо в умовах невизначеності, оскільки з її врахуванням дається найбільш повна, необхідна й адекватна оцінка ситуації в регіоні, без чого неможливо досягти забезпечення його нормального функціонування. Крім того, з метою підвищення результативності роботи державних і самоврядних органів необхідно вести мову про актуальність створення умов для реалізації державно-громадської діяльності, що потребує детального обґрунтування.

Варто підкреслити, що можливі випадки, коли

громадськість виявляється неготовою до оцінювання стану функціонування державної регіональної політики та розвитку територій. За свідченням А. Гостюшина [2], це пояснюється низкою причин, а саме:

- настанням надзвичайної ситуації (військового, екологічного та іншого характеру) і слабкою підготовленістю переважної більшості населення до раціональних дій у цих умовах;
- нестачею конкретної інформації через обмеженість у доступі до джерел інформації, закритість каналів її отримання;
- подекуди низьким порогом критичності до відомостей, що надходять тощо.

Зважаючи на вказане, важливо, щоб оцінювання державної регіональної політики здійснювалося, з одного боку, незалежними експертами. Вони мають розумітися в завданнях і пріоритетах державної регіональної політики. А з другого – у межах періодичного моніторингу громадської думки, тобто громадського опитування.

Громадянське суспільство – сфера життєдіяльності, в якій люди реалізують свої власні інтереси, об'єднуючись в організації. Відтак, існує потреба в консолідації об'єднань громадян за рахунок створення національної громадської мережі. На нашу думку, вона має здійснювати розробку стратегії взаємодії між об'єднаннями громадян, що входять до такої мережі, їх участі в підготовці й упровадженні програм розвитку регіонів і громадянського суспільства, а також забезпечувати координацію іншої діяльності таких об'єднань. Зокрема, щодо реалізації об'єднаннями громадян первинної реєстрації, перенаправлення державним і самоврядним органам звернень, скарг із регіональних питань, а також здійснення моніторингу за станом їх розгляду з метою збільшення шансів для детального аналізу й урахування викладених пропозицій і зауважень. Доречним є постійне розміщення в засобах масової інформації та офіційних Інтернет-сторінках регіональних органів влади статей, заяв та ін. відомостей щодо проблемних і належним чином вирішених питань в означеній сфері відносин.

Національна громадська мережа може мати відділення в мікро- і макрорегіонах, які при цьому повинні займатися репрезентуванням інтересів соціуму й окремо взятих територіальних громад. Останні, уважаємо, мають важливі стратегічні інтереси, які повинні бути задекларовані. Слід підкреслити, що в ідеалі їхній вектор розвитку суттєво співпадає з інтересами держави. Інтереси соціуму та територіальних громад спрямовані на збереження національної культури та традицій, створення стабільного економічного становища, доступ до праці, соціальне зростання, розвиток інфраструктури тощо. Зважаючи на цю особливість, стверджуємо, що виділення суспільних інтересів має проводитися з урахуванням іншого важливого складника – державних інтересів.

Під державними інтересами розуміємо сукупність інтересів, пов'язаних із формуванням і здійсненням державної влади, із потребами суспільства, які

неможливо задовольнити нічим іншим, як державною формою його реалізації. Найкращий варіант виявлення таких інтересів полягає в раціональному й дієвому виконанні органами державної влади своїх функцій, які за своєю суттю об'єктивні, тому що зумовлені потребами й цінностями суспільства [5, с. 5–6].

З аналізу Розділу II Закону [6] стає зрозуміло, що формування та реалізація державної регіональної політики зводяться саме до розробки та впровадження Державної стратегії регіонального розвитку України. Примітно, що її затвердження було здійснено раніше (у 2014 р.) [7]. У Загальній частині цього документу [7] зазначено, що розробку стратегії до 2020 р. зумовило ряд причин, до яких віднесено такі: 1) завершення строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, прийнятої в 2006 р.; 2) необхідність урахування європейських стандартів, на період, що синхронізується з плановими та бюджетними циклами ЄС, зважаючи на вплив світових тенденцій просторового розвитку, яких не уникнути Україні (урбанізація, депопуляція села, загальна відкритість світу щодо руху робочої сили, фінансово-економічна криза, обмеженість ресурсів, зростання світової потреби в продовольстві тощо). Погоджуємося із законодавцем, що все ж основною причиною є зміна зовнішніх та внутрішніх умов для розвитку регіонів протягом останніх семи років: з початку 2014 року з'явилися додаткові ризики, пов'язані як із зовнішнім впливом дій Російської Федерації стосовно АРК, м. Севастополя та східних регіонів України, так і з внутрішніми чинниками, що породжені недосконалістю державної політики [6]. З огляду на це, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про засади державної регіональної політики» [там само, ст. 8] щодо аргументації періода, на який повинна розроблятися Державна стратегія регіонального розвитку. Щоб логічним було прийняття в подальшому загальнонаціональних стратегій регіонального розвитку й такий Закон був спеціальним по відношенню до інших законодавчих і нормативно-правових документів, він має містити керівні положення з цього приводу, на основі яких розроблятимуться означені стратегії.

На останок зауважимо, що в досліджуваному Законі [6, ст. 7] статус Державної стратегії регіонального розвитку України повинен бути змінений з «документа, що визначає державну регіональну політику», на «нормативно-правовий документ, який визначає державну регіональну політику». Такі висновки нами зроблені, на підставі того, що вона (тобто стратегія) розробляється й затверджується вітчизняним урядом. Його рішення обов'язкові для виконання на всій території України та відносяться до категорії нормативно-правових актів, оскільки містять нові норми права [9, ст. 3].

Висновки. Слід констатувати, що вдосконалення правового механізму державної регіональної політики в Україні ще не набуло завершеного характеру. Уважаємо, що воно повинно враховувати складну природу територіального розвитку. Зокрема, конкретизації вимагає головна мета державної регіональної

політики, пов'язана з підвищенням рівня життя населення, адже вона є різною для регіонів і країни в цілому через особливості їхнього становлення, функціонування та розвитку. Відтак, доречно говорити про публічну політику розвитку регіонів.

Окрім цього, потребують уточнення термінологічний апарат у сфері розвитку регіонів, а також пріоритети державної регіональної політики, права й обов'язки громадськості як публічного актора в такій політиці, особливо в питаннях моніторингу її реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
2. Гостюшин А. В. Азбука выживания: Человек в чрезвычайных обстоятельствах. Экстремальная медицина / А. В. Гостюшин, С. И. Шубина. – М. : Знание, 1995. – 273 с.
3. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ, 2006. – 220 с.
4. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія / Н. М. Мельтюхова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : Магістр, 2010. – 204 с.
5. Михайлов А. О. Оптимізація причинно-наслідкового зв'язку функцій держави та механізмів державного управління в Україні : автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / А. О. Михайлов ; Акад. муніц. управління. – К., 201. – 20 с.
6. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>.
7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
8. Помаза-Пономаренко А. Л. Публічна політика розвитку регіонів в Україні: зміст наукової проблеми / А. Л. Помаза-Пономаренко, Р. Т. Лукиша // Молодий вчений. – 2014. – № 12 (15). – С. 300–304.
9. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

А. Л. Помаза-Пономаренко,

Національний университет гражданской защиты Украины, г. Харьков, Украина

АНАЛИЗ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

В статье представлены результаты научного исследования современных средств и возможных последствий действия правового механизма государственной региональной политики. Кроме того, выявлены недостатки правового обеспечения, которые могут мешать осуществлению надлежащего государственного регулирования развития регионов, а также намечены пути их устранения. Автором подчеркивается, что вопрос организации действенного правового механизма государственной региональной политики всегда остро стоял на всех государственно этапах. И даже с разработкой и принятием последних нормативно-правовых актов по региональному развитию законодательная база не стала более структурированной, что требует обязательного исправления. Таким важным и долгожданным правовым документом является Закон Украины «Об основах государственной региональной политики», в преамбуле которого содержится норма, закрепляющая основные правовые, экономические, социальные, экологические, гуманитарные и организационные основы этой политики. При анализе содержания такого Закона было установлено, что он определяет эти основы декларативно и кое делом, поэтому считаем необходимым более подробно остановиться на их рассмотрении. С точки зрения законодателя, государственная региональная политика является системой целей, мероприятий, средств и согласованных действий центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц для обеспечения высокого уровня качества жизни людей на всей территории Украины с учетом природных, исторических, экологических, экономических, географических, демографических и других особенностей регионов, их этнической и культурной самобытности. Акцентировано внимание, что к разработке содержания «политики» следует подходить системно. Это предполагает осуществление характеристики государственной политики развития регионов как целенаправленной, взаимодополняющей, скоординированной деятельности государственных, самоуправляющихся и общественных институтов, направленной на устранение имеющихся и предупреждения возможных угроз, вызовов и создание условий для комплексного гармоничного развития социальной составляющей и инфраструктуры территориальных образований среднего звена, а в итоге и всего государства вообще, что возможно в случае надлежащего обеспечения этих институтов соответствующим государственно-управленческим инструментарием (правовым, экономическим, организационным, ресурсным и др.) и взвешенного его использования. В частности, предложено уточнить положения Закона Украины «Об основах государственной региональной политики» (терминологический аппарат, приоритетные задачи государства по обеспечению развития территорий и т.д.).

Ключевые слова: государственная политика; правовой механизм; региональное развитие.

A. Pomaza-Ponomarenko,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkov, Ukraine

ANALYSIS OF LEGAL MECHANISM OF THE STATE REGIONAL POLICY OF UKRAINE

The paper presents results of research of modern facilities and the possible consequences of a legal mechanism for the state regional policy. In addition, the identified weaknesses of the legal provision that may interfere with the proper implementation of the state regulation of development of the regions, as well as ways to address them. The author emphasizes that the question of the organization of effective legal mechanism of regional policy has always stood on the dire state of all stages. Even with the development and adoption of the recent legal acts for regional development legislative framework did not become more structured, which requires a mandatory correction. So important and long-awaited legal instrument is the Law of Ukraine «On the basis of the state regional policy», the preamble of which contains provisions concerning the basic legal, economic, social, environmental, human and organizational basis for this policy. In analyzing the content of the Act, it was found that it defines the bases of declarative and some business, so we consider it necessary to elaborate on their consideration. From the point of view of the legislator, the state's regional policy is a system of objectives, activities, resources and concerted action by the central and local executive authorities, local governments and their officials to ensure a high level of quality of life for people all over Ukraine taking into account the natural, historical, ecological, economic, geographic, demographic and other characteristics of the regions, their ethnic and cultural identity. The attention that the development content of «politics» should be approached systematically. This would include the characteristics of a state policy of regional development as a focused, complementary, coordinated the activities of government, self-governing and public institutions, aimed at the elimination of existing and prevention of potential threats, challenges and create conditions for the comprehensive harmonious development of social component and infrastructure territorial entities middle managers, and eventually the whole country in general, it is possible in the case of proper provision of relevant public institutions and managerial tools (legal, economic, organizational, resource, etc.) and suspended its use. In particular, it is proposed to clarify the provisions of the Law of Ukraine «On the basis of the state regional policy» (terminological apparatus, the priorities of the state to ensure the development of territories, etc.).

Keywords: government policy; legal framework; regional development.

СУЧАСНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ АГРАРНОГО ВИРОБНИЦТВА

Розглянуто досвід США в напрямку розвитку інноваційного потенціалу аграрного виробництва. Надано характеристику сучасним тенденціям розвитку сільськогосподарської техніки, складу та якості парку сільськогосподарської техніки. Аграрний сектор значною мірою визначає стан всієї економіки країни, оскільки він тісно взаємодіє економічно, ресурсно- і виробничо- з іншими галузями національної економіки. Здійснені в країні з початку 90-х років минулого сторіччя без попереднього наукового опрацювання перетворення, зводяться головним чином до переважної лібералізації ринку, спричинили за собою крах матеріально-технічної бази аграрного виробництва і системних технологій ведення виробництва, їх примітивізацію, поставили під загрозу існування головного, невідновлюваного засобу виробництва – землі, без якого функціонування сільського господарства неможливо. Згідно з ринковими законами, що працюють в багатьох розвинених країнах світу, доходи, які одержуються в аграрному секторі, в силу численних природних та інших факторів, значно менше доходів в інших галузях економіки. З урахуванням цього необхідно обрати раціональні варіанти організаційно-економічних перетворень в аграрному виробництві, які дозволять в найкоротші терміни вивести сільське господарство з глибокої кризи з урахуванням його багатокладного рівня продуктивних сил, позитивного вітчизняного та світового досвіду підтримки сільських товаровиробників на основі розвитку інноваційного потенціалу аграрного виробництва. Таким чином, підвищення технічного рівня сільськогосподарської техніки, її надійності, економічності, якості виконуваних нею робіт впливають на врожайність, втрати продукції, на обсяги виробництва сільськогосподарської продукції та її собівартість. З огляду на поганий стан технологічної бази і обмежені інвестиційні можливості українських машинобудівних заводів, слід очікувати, що перехід на широкомасштабне виробництво техніки, конкурентоспроможної з кращими закордонними аналогами, буде тривалим. Тому повинні бути застосовані ефективні механізми оптимізації доступу на український ринок закордонної техніки за номенклатурою, строками служби і обсягами. Визначено напрями сприяння органами державної влади інноваційному розвитку вітчизняного сільськогосподарського та автотранспортного машинобудування. Запропоновано напрями розвитку інноваційного потенціалу аграрного виробництва на основі підвищення технічного рівня сільського господарства та його переоснащення новою технікою.

Ключові слова: інноваційний потенціал; аграрна сфера; аграрний сектор; інноваційний розвиток; сільськогосподарські підприємства; сільськогосподарська техніка; аграрне виробництво; сільські території.

I. Вступ

Загальний стан розвитку інноваційного потенціалу аграрного виробництва до середини 90-х рр. минулого сторіччя характеризувався як кризовий. На жаль, і в новому сторіччі істотних зрушень з наукою і освітою в аграрній сфері не відбувається. Це, природно, не могло не позначитися на рівні і темпах інноваційного розвитку в галузі. Збільшується невідповідність між науковим потенціалом і ефективністю його використання. Лабораторна база багатьох наукових установ поступається провідним зарубіжним центрам. Існує

надмірна їх диференціація за результативністю роботи. Загострюється проблема старіння наукових кадрів. Структура попиту з боку бізнесу, та й держави, і структура науково-технічних заділів не збігаються.

Аграрний сектор значною мірою визначає стан всієї економіки країни, оскільки він тісно взаємодіє економічно, ресурсно- і виробничо- з іншими галузями національної економіки. Здійснені в країні з початку 90-х років минулого сторіччя без попереднього наукового опрацювання перетворення, зводяться головним чином до переважної лібералізації ринку,

спричинили за собою крах матеріально-технічної бази аграрного виробництва і системних технологій ведення виробництва, їх примітивізацію, поставили під загрозу існування головного, невідновлюваного засобу виробництва – землі, без якого функціонування сільського господарства неможливо. Фінансово-економічна криза в Україні, сприяла подальшому скороченню усіх джерел фінансування основної і центральної комплексуючої ланки аграрного сектору – сільського господарства. Подальший розвиток вітчизняного сільського господарства, його конкурентоспроможність на світовому продовольчому ринку в сучасних умовах повністю залежить від використання досягнень у світовій науці і практиці господарювання.

II. Постановка завдання

Сформована економічна ситуація, різке зниження платоспроможного попиту на науково-технічну та наукоємну продукцію зумовили затримку в розвитку інноваційного потенціалу аграрного виробництва. Сьогодні замість модернізації та вдосконалення виробництва на інноваційній основі повсюдно спостерігається вимушене повернення до примітивних методів ведення господарства і технологій, що фактично означає відхід від курсу на інтенсифікацію, як генерального напрямку розвитку аграрного сектора економіки. Це не дозволяє отримувати максимальну кількість аграрного виробництва високої якості з найменшими одиничними витратами ресурсів.

Суперечливість сучасного стану розвитку інноваційного потенціалу аграрного виробництва полягає в тому, що державна інноваційна політика в цьому важливому секторі економіки країни належним чином не розробляється і не реалізується. Тому, в роботі ставиться завдання визначити сучасні напрями розвитку інноваційного потенціалу аграрного виробництва.

III. Результати

Свого часу, використовуючи досвід ведення аграрної політики в плановій економіці колишнього СРСР, розвинених країнах (США, Канада, країни західної Європи) через обмежені можливості ринкового механізму регулювання економічних процесів було зроблено перехід від вільно ринкової до контролюваної і регульованої державою економіки. При цьому держава з наглядча і спостерігача перетворилося на посередника і помічника в аграрному секторі.

Сучасний аграрний сектор США – підсумок багаторічної і цілеспрямованої внутрішньої і зовнішньої державної аграрної політики. Високоєфективний фермерський сектор економіки США базується на використанні різноманітних факторів інтенсифікації виробництва, новітніх організаційно-управлінських, фінансово-економічних, технічних і технологічних досягненнях інноваційного розвитку, на фундаменті всебічного державного регулювання та підтримки. Урядові органи тримають у полі зору не тільки економічні відносини між взаємопов'язаними галузями аграрного сектору, а й проблеми інноваційного переоснащення.

У концепції державного регулювання аграрного сектора США розроблена система заходів, спрямо-

ваних на забезпечення продовольчої безпеки країни та ефективного розвитку аграрного виробництва. Нерівноцінність масштабів державної підтримки і економічного захисту сільськогосподарських товаровиробників в Україні та західних країнах зумовлює низьку конкурентоспроможність вітчизняного аграрного сектору.

Кризові явища в економіці країни найбільшою мірою позначилися на аграрних підприємствах. Слід у цьому зв'язку відзначити зниження їх питомої ваги в структурі валового виробництва сільськогосподарської продукції. За роки ринкових реформ значно погіршилися фінансово-економічні показники діяльності сільськогосподарських організацій.

Особливо звертає на себе увагу той факт, що навіть за державної підтримки сільськогосподарські організації відрізняються в середньому низьким рівнем рентабельності господарської діяльності, яка не перевищує 10 %. Ця обставина перешкоджає розширенню відтворенню технічної бази, підвищенню рівня технічної оснащеності аграрного виробництва.

Згідно з ринковими законами, що працюють в багатьох розвинених країнах світу, доходи, які одержуються в аграрному секторі, в силу численних природних та інших факторів, значно менше доходів в інших галузях економіки. З урахуванням цього необхідно обрати раціональні варіанти організаційно-економічних перетворень в аграрному виробництві, які дозволять в найкоротші терміни вивести сільське господарство з глибокої кризи з урахуванням його багатокладного рівня продуктивних сил, позитивного вітчизняного та світового досвіду підтримки сільських товаровиробників на основі розвитку інноваційного потенціалу аграрного виробництва.

Найважливішою тенденцією в розвитку сільськогосподарської техніки стає створення на основі інноваційних досягнень конструкцій машин, які дозволяють реалізовувати принципово нові технології і забезпечувати завдяки цьому не тільки підвищення продуктивності праці, а й створення сприятливих умов для розвитку рослинництва, підвищення врожайності сільськогосподарських культур, забезпечення екологічної безпеки та безпечних умов праці. Сучасний етап діяльності аграрного виробництва характеризується відмовою від домінуючого розвитку дрібного виробництва і переходом на більшу концентрацію, спеціалізацію і агропромислову інтеграцію виробництва.

Цей процес висуває нові вимоги до складу технічних засобів, їх характеристикам і вносить певні зміни в технологію аграрного виробництва, пов'язуючи в єдиний виробничий процес операції з виробництва та переробки основних видів продукції.

Досягнення інноваційного розвитку в галузі сільгоспмашинобудування повною мірою демонструють технічну досконалість машин, що дозволяє підвищувати економічну ефективність сільськогосподарського виробництва за рахунок впровадження високоефективних, інтенсивних технологій, виведення високоврожайних сільськогосподарських культур, високопродуктивних тварин, виробництва техніки нового покоління. Сучасними ключовими тенденціями

розвитку складу та якості парку сільськогосподарської техніки є [1, с. 39]:

- підвищення продуктивності за рахунок впровадження інтенсивних технологій, що призводить до зростання потужності двигунів тракторів і самохідних машин, збільшення ширини захвату, багаторядних і багатофункціональних машин, збільшення вантажопідйомності, ємностей, і збільшення, як робітників, так і транспортних швидкостей, застосування сучасних робочих органів, автоматики, електроніки і поліпшення інших характеристик;

- ресурсозбереження за рахунок впровадження високоточних технологічних процесів – зниження витрат насіння в 1,5-2 рази, добрив, пестицидів до 2 разів, зменшення матеріалоемності;

- зниження питомої витрати паливно-мастильних матеріалів за рахунок впровадження більш економічних двигунів з питомою витратою палива, поєднання декількох технологічних операцій за один прохід, розробка і впровадження нових робочих органів, ґрунтозахисних технологій та ін.;

- підвищення надійності і довговічності машин, зниження трудомісткості їх технічного сервісу;

- забезпечення екологічної безпеки;

- створення комфортних та безпечних умов праці;

- активне залучення електроніки, гідравліки, комп'ютерів і мікропроцесорів;

- широке застосування прогресивних матеріалів (композити, пластмаси, кераміка, поліамідні ущільнювачі);

- впровадження сучасного дизайну і підвищення естетики машин.

Слід зазначити, що за останні роки широке застосування на заводах-виробниках машин отримали гнучкі виробничі системи та роботизовані технологічні комплекси, активно застосовується обчислювальна техніка, системи автоматизованого проектування, управління процесами і виробництвом.

Проблема конкуренції на українському ринку сільськогосподарської техніки набула особливої гостроти після завершення роздержавлення і приватизації власності (середина 90-х рр.), і викликала жваве обговорення питання про вплив конкуренції на виробників техніки, на її продавців і покупців. Сьогодні немає фахівців і вчених, які б заперечували позитивний вплив конкуренції українських виробників на цінову і асортиментну кон'юнктуру на ринку сільськогосподарської техніки, на її якість, форми і способи реалізації, на гарантійні зобов'язання виробників і продавців. Що ж стосується конкуренції вітчизняних виробників сільськогосподарської техніки із зарубіжними, то є суперечливі оцінки наслідків для українського тракторного та сільгоспмашинобудування.

Таким чином, підвищення технічного рівня сільськогосподарської техніки, її надійності, економічності, якості виконуваних нею робіт впливають на врожайність, втрати продукції, на обсяги виробництва сільськогосподарської продукції та її собівартість.

З огляду на поганий стан технологічної бази і обмежені інвестиційні можливості українських машинобудівних заводів, слід очікувати, що перехід на

широкомасштабне виробництво техніки, конкурентоспроможної з кращими закордонними аналогами, буде тривалим. Тому повинні бути застосовані ефективні механізми оптимізації доступу на український ринок закордонної техніки за номенклатурою, строками служби і обсягами.

На сьогодні в Україні здійснює свою діяльність Всеукраїнська громадська організація «Українська асоціація аграрних інженерів», яка була створена в кінці 2001 року з ініціативи обласних спілок аграрних інженерів і зареєстрована Міністерством юстиції як всеукраїнська громадська організація Українська асоціація аграрних інженерів (УААІ). Основною метою асоціації є координація діяльності членів Асоціації у задоволенні їх спільних інтересів у галузі інженерії, техніки, механізації сільського господарства, науки й освіти, а також захист соціальних, економічних, творчих, освітніх та інших прав аграрних інженерів і техніків, сприяння їх професійному зростанню та пропаганді досвіду [2].

Економічний стан і технічна оснащеність сільських товаровиробників відносяться до основних чинників реальної аграрної економіки, що впливає на розвиток, кількісні та якісні характеристики ринку сільськогосподарської техніки, що визначає стан ефективності функціонування сільгоспмашинобудування. Досить відзначити, що різниця у фактичній та необхідній технічній оснащеності зумовлює обсяги закупівлі техніки, а економічний стан аграрних підприємств – можливість їх реалізації.

Аграрні підприємства помітно знизили обсяги виробництва внаслідок низької продуктивності праці, невисоких ринкових цін на сільськогосподарську продукцію, що не відшкодовує всіх виробничих витрат, чому сприяв і диспаритет цін на аграрну продукцію і споживані промислові товари та енергоресурси. Тому зниження обсягів виробництва аграрної продукції обумовлено неналежною технічною оснащеністю аграрних товаровиробників.

Скорочення складу та кількості сільськогосподарської техніки обумовлено сукупністю негативних тенденцій:

- неоновлення машинно-тракторного парку через нерентабельність багатьох сільськогосподарських товаровиробників;

- постійне вибуття техніки внаслідок закінчення строків служби і зносу;

- відсутність механізаторських кадрів на селі через низьку оплати праці, неулаштованої соціальної сфери на селі;

- незабезпеченість житлом молодих фахівців;

- зростання середньої потужності одного трактора і вибуття з парку малопотужних тракторів;

- збільшення кількості зернозбиральних комбайнів великої пропускної здатності;

- реалізація нових технологій вирощування сільськогосподарських культур з мінімальним обробітком ґрунту;

- впровадження нових технологій збирання окремих культур з виключенням машино ємності операцій (наприклад, при вирощуванні зернових культур);

– збільшення кількості великих сільськогосподарських підприємств (типу агрохолдингів) з високопродуктивною технікою і грамотною організацією експлуатації техніки в господарствах.

Тому, доречним сьогодні є напрямки органів державної влади щодо сприяння інноваційному розвитку вітчизняного сільськогосподарського та автотранспортного машинобудування. Треба зазначити, що 30 липня 2015 року віце-президентом Національної академії аграрних наук України, президентом Асоціації «Укравтопром», головою ради Асоціації автовиробників України «Укравтопром», президентом Асоціації «Украгромаш» та генеральним виконавчим директором УААІ було підписано «Положення про Координаційний центр з інноваційного розвитку вітчизняного сільськогосподарського та автотранспортного машинобудування».

Мета Координаційного центру – сприяння підвищенню технічного рівня та конкурентоспроможності сільськогосподарської та колісної транспортної техніки вітчизняного виробництва. Діяльність центру передбачає розробку пропозицій зі створення системи сервісного забезпечення сільськогосподарської та автотранспортної техніки, формування та внесення на розгляд галузевих міністерств пропозицій щодо законодавчих ініціатив, спрямованих на інноваційно-інвестиційний шлях розвитку галузі вітчизняного сільськогосподарського машинобудування [3].

Відновлення втраченого інноваційного потенціалу в аграрному секторі економіки і прискорення науково-технічного прогресу на інноваційній основі – це стратегічне завдання, ключовим інструментом вирішення якого в сучасних економічних умовах є ринок сільськогосподарської техніки, що має систему зворотного зв'язку. Щоб вивести аграрний сектор національної економіки зі стану кризи і депресії, парк сільськогосподарської техніки слід в найкоротші терміни укомплектувати сучасними по конструкції і надійними машинами, оптимізувати за кількістю і віковим складом. Але в сьогоднішніх умовах ринок сільськогосподарської техніки не справляється з цим призначенням, про що свідчить ряд негативних явищ

у сфері технічного забезпечення сільськогосподарського виробництва.

IV. Висновки

Таким чином, для розвитку інноваційного потенціалу аграрного виробництва треба підвищити технічний рівень сільського господарства та його переоснащення новою технікою з метою збільшення продуктивності праці, зниження собівартості виробництва продукції і підвищення прибутковості виробничої діяльності сільських товаровиробників. Це може бути забезпечено за рахунок реалізації ресурсозберігаючих технологій із заміною, скороченням або суміщенням механізованих робіт із застосуванням високопродуктивної техніки:

- тракторів і самохідних, комбайнів більшої потужності;
- широкозахватних робочих машин;
- універсальних енергозасобів, що працюють з декількома навісними машинами і виконують роботи від посіву до збирання;
- принципово нових машин, наприклад, оборотних плугів, які дозволяють виробляти вирівняну оранку, що забезпечує підвищення врожайності завдяки виключенню гребенів і звальних борозен і зростання продуктивності машинно-тракторного агрегату на наступних операціях: сівбі, догляді, прибиранні;
- комбінованих машин, які суміщають виконання одночасно кількох операцій, наприклад, ґрунтообробних або посівних комплексів;
- поліпшення умов праці механізаторів;
- автоматизація способів управління і контролю за роботою окремих вузлів і агрегатів машин;
- машин, що забезпечують збільшення якості виконання робіт і збільшення, на цій основі врожайності.

Пропоновані напрями покликані сприяти скороченню потреби в силових машинах і, відповідно, збільшення потреби у висококваліфікованих механізаторських кадрах. Вирішувати продовольчу проблему людству доведеться в умовах загострення дефіциту земельних і водних ресурсів, глобальної зміни клімату, необхідності збереження природних ландшафтів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коробка В.М. Передумови формування інноваційного підприємницького середовища в аграрному секторі / В.М. Коробка // Економіка: теорія та практика. – 2014. – № 2. – С. 38–42.
2. Офіційний веб-сайт Всеукраїнської громадської організації «Українська асоціація аграрних інженерів» – Режим доступу: <http://uaai.org.ua>.
3. Офіційний веб-сайт Національної академії аграрних наук України – Режим доступу: <http://naas.gov.ua>

А. Н. Пугач,

Днепропетровский государственный аграрно-экономический университет, г. Харьков, Украина

СОВРЕМЕННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА АГРАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Рассмотрен опыт США в направлении развития инновационного потенциала аграрного производства. Охарактеризованы современные тенденции развития сельскохозяйственной техники, состава и качества

парка сельскохозяйственной техники. Аграрный сектор в значительной степени определяет состояние всей экономики страны, поскольку он тесно взаимодействует экономически, ресурсно и производственно с другими отраслями национальной экономики. Осуществленные в стране с начала 90-х годов прошлого столетия без предварительного научной проработки преобразования, сводятся главным образом к подавляющему либерализации рынка, повлекли за собой крах материально-технической базы аграрного производства и системных технологий ведения производства, их примитивизации, поставили под угрозу существование главного, невосстанавливаемого средства производства – земли, без которого функционирование сельского хозяйства невозможно. Согласно рыночным законам, работающих во многих развитых странах мира, доходы, получаемые в аграрном секторе, в силу многочисленных природных и других факторов, значительно меньше доходов в других отраслях экономики. С учетом этого необходимо выбрать оптимальные варианты организационно-экономических преобразований в аграрном производстве, которые позволят в кратчайшие сроки вывести сельское хозяйство из глубокого кризиса с учетом его многоукладного уровня производительных сил, положительного отечественного и мирового опыта поддержки сельских товаропроизводителей на основе развития инновационного потенциала аграрного производства. Таким образом, повышение технического уровня сельскохозяйственной техники, ее надежности, экономичности, качества выполняемых ею работ влияют на урожайность, потери продукции, на объемы производства сельскохозяйственной продукции и ее себестоимость. Учитывая плохое состояние технологической базы и ограниченные инвестиционные возможности украинских машиностроительных заводов, следует ожидать, что переход на широкомасштабное производство техники, конкурентоспособной с лучшими зарубежными аналогами, будет длительным. Поэтому должны быть применены эффективные механизмы оптимизации доступа на украинский рынок зарубежной техники по номенклатуре, срокам службы и объемами. Определены направления содействия органами государственной власти инновационном развитии отечественного сельскохозяйственного и автотранспортного машиностроения. Предложены направления развития инновационного потенциала аграрного производства на основе повышения технического уровня сельского хозяйства и его переоснащение новой техникой.

Ключевые слова: инновационный потенциал, аграрная сфера, аграрный сектор, инновационное развитие, сельскохозяйственные предприятия, сельскохозяйственная техника, аграрное производство, сельские территории.

A. Pugach,

Dnepropetrovsk State Agrarian University of Economics
Dnepropetrovsk, Ukraine

CURRENT TRENDS OF INNOVATION POTENTIAL AGRICULTURAL PRODUCTION

The experience of the United States towards the development of innovative potential of agricultural production. We characterize modern trends of development of agricultural technology, composition and quality of the park of agricultural machinery. The agricultural sector largely determines the state of the entire economy of the country, as it interacts closely economic, resource and production to other sectors of the national economy. Implemented in the country since the beginning of the 90s of the last century without scientific study of transformation are reduced mainly to the vast market liberalization led to a collapse of the material and technical base of agricultural production and system technologies of production, their primitivism, have jeopardized the existence of a principal, non-reducing means of production – land, without which the functioning of agriculture is impossible. According to market laws, working in many developed countries, income earned in the agricultural sector, in view of the numerous natural and other factors, significantly less income in other sectors of the economy. In view of this it is necessary to choose the best options of organizational and economic changes in the agricultural production, which will reduce the time to bring agriculture out of a deep crisis because of its multistructure level of productive forces, the positive domestic and international experience to support rural producers through the development of innovative potential of agricultural production. Thus, raising the technical level of agricultural technology, its reliability, efficiency, quality of work performed by its impact on productivity, loss of production, on the volume of agricultural production and its cost. Given the poor state of the technological base and limited investment opportunities in Ukrainian engineering plants, it is expected that the transition to large-scale production technology, competitive with the best foreign analogues, will be long. Therefore, to be applied effective mechanisms to improve access to the Ukrainian market under the nomenclature of foreign technology, durability and volume. The directions of public authorities to promote innovative development of the domestic agricultural and motor engineering. The directions of development of innovative potential of agricultural production by improving the technical level of agriculture and its re-equipment with new equipment.

Keywords: innovative potential; agrarian sphere; agriculture; innovative development; agricultural enterprises; agricultural machinery; agricultural production; rural areas.

Сиченко В. В.,
завідувач кафедри менеджменту організацій,
Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет,
м. Дніпропетровськ, Україна
Сиченко О. О.,
докторант кафедри маркетингу,
Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет,
м. Дніпропетровськ, Україна,
e-mail: viktorsich@bigmir.net

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

В статті досліджено питання становлення, розвитку та особливостей застосування інструментарію державної соціальної політики країн Європейського Союзу, враховуючи її динаміку на окремих етапах розвитку. Державна соціальна політика стосується всього соціуму, закладає підвалини соціального виміру, соціального розвитку держави, маючи на меті досягнення соціальних стандартів людського розвитку через розвиток освіти, охорони здоров'я, культури, інших складових соціально-трудової сфери. Соціальна функція сучасної держави включає цільові установки і завдання, з вирішенням яких пов'язують забезпечення гідних умов існування для всіх членів соціуму і, разом з тим, створення рівних і справедливих можливостей для розвитку кожної конкретної особистості. Зміст соціальної функції сучасної держави передбачає діяльність, спрямовану на забезпечення формально рівних стартових можливостей у сфері прагнення до отримання соціальних благ для всіх представників суспільства; забезпечення і захист за допомогою державних гарантій для представників соціально незахищених верств населення; поєднання стабілізаційної і стимулюючої ролі держави в соціальній сфері. У дослідженні враховано структурне оформлення державної соціальної політики, передача функцій з національно-державного рівня на наднаціональний, наднаціональні програми і гарантії соціального захисту. Соціальна політика за характером свого впливу на економічний процес виконує роль стабілізатора і стимулятора економічного розвитку. Спочатку Європейський Союз являв собою об'єднання відносно розвинених країн, проте у міру його розширення виникла проблема соціальної адаптації нових членів ЄС з менш розвинутою економікою. При цьому соціальні програми розробляються і фінансуються на наднаціональному рівні із загальноєвропейського бюджету ЄС, а також із спеціалізованих організацій і фондів. Відповідно на наднаціональному рівні діє механізм соціального захисту, що забезпечує уніфікацію якості життя. При аналізі сучасного стану управління у соціальній сфері виявляється прагнення держав-членів протидіяти тенденції до надмірної централізації функцій управління ЄС у сфері, що відбиваються у розподілі компетенції інститутів різного рівня – від місцевого до наднаціонального – на основі принципу субсидарності. Розглянуто вплив домінуючих процесів глобалізації та інтеграції в сучасному європейському середовищі на зміну умов державного регулювання державної соціальної політики європейських держав.

Ключові слова: державна соціальна політика; інструментарій; Європейський Союз; глобалізація.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Процес глобалізації змістив та напрямки проведеної в життя державної соціальної політики, і пріоритетність завдань, які закликає розглянути глобальна Державна соціальна політика. Глобальна економіка штовхає режими соціального забезпечення в безодню конкуренції і найбільш сприятливий для даного суспільства режим може і не

вийти переможцем, якщо соціальне регулювання конкуренції буде проходити на світовому рівні. Глобальна політика зміщує центр проведеної політики одночасно вниз – на місцевий і вгору – на наднаціональний, глобальний рівні. При такому підході цілі глобальної політики визначаються як певний вектор глобальних соціальних перерозподілів, регулювання, забезпечення. І в той же час формування національної

державної соціальної політики все більше і більше входить в компетенцію міжнародних гравців. У контексті соціальної структури і соціальних протиріч процес глобалізації породжує нові проблеми, які, по своїй суті, є прикордонними і з якими держави лише частково можуть впоратися самостійно.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Дослідженню проблематики розвитку інструментарію державної соціальної політики присвячено низка робіт зарубіжних і вітчизняних авторів. Зокрема, С. Биховського, Н. Григор'євої, Дж.-П. Дюмона, Х. Ламперта, Т. Сидориної, Є. Шмідта та ін. Враховуючи значні відмінності в рівні соціального розвитку держав – членів ЄС, багато дослідників бачать вихід у використанні різних інтеграційних моделей. Так, наприклад, С. Биховський, в світлі майбутнього розширення, найбільш підходящою вважає модель «Європи трьох швидкостей», яка передбачає різномірну участь держав-членів в інтеграційних процесах. Він вважає, що, поширивши її й на країни ЄС, можна буде уникнути сильних соціальних потрясінь в рамках ЄС. Є. Шмідт висуває свою модель для соціального розвитку Європи. Усі країни-члени він пропонує розділити на чотири групи залежно від рівня соціального розвитку та розмірів соціальних витрат. До першої групи він відносить Португалію і Грецію, як найменш розвинені в цьому плані держави. Другу групу утворюють Іспанія та Ірландія, також перебувають нижче середнього рівня. В особливу групу повинні входити Британія та Італія, які стоять окремо від державної соціальної політики ЄС, і до четвертої групи увійдуть всі інші держави: для того щоб в розвитку європейської державної соціальної політики спостерігався прогрес, потрібно виробити не одну спільну стратегію, а декілька, а саме – чотири. Цей план, як показує практика, поки не реалізовується. Хоча завершальна стадія формування єдиного економічного простору і відповідної системи господарського регулювання стимулює тенденцію до зближення соціальних умов, тим не менш, на думку німецького дослідника Х. Ламперта, цього недостатньо для створення загальної державної соціальної політики. Найважливішою умовою цього процесу є політична воля і прагнення з боку найбільш зацікавлених у цьому країн-членів, в першу чергу Німеччини та Франції.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В якості мети обрано дослідження основних етапів становлення і визначення інструментальних особливостей сучасного стану державної соціальної політики Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Глобалізація зумовлює потребу у формуванні нових концепцій державної соціальної політики і розробці нових стратегій. На думку Т. Сидориної це пов'язано з процесами стратифікації і насильницькою локалізацією незатребуваною частини населення, які створюють вкрай нестабільну обстановку вже не в локальному, а світовому масштабі [1]. Інтерес в області державної соціальної політики зміщується зі

сфери діяльності окремої держави до діяльності світової спільноти – світовій соціальній політиці.

Державна соціальна політика у нинішньому її розумінні не ототожнюється із соціальним захистом та соціальним забезпеченням, оскільки таке трактування природи державної соціальної політики є звуженим, неповним і таким, що шкодить її практичній реалізації. Розумна політика керівництва сучасної цивілізованої держави передбачає підтримку соціальної стабільності в суспільстві на основі балансу доходів та підвищення якості життя різних груп населення. При цьому якість життя формується не тільки політикою доходів і трудових відносин, а й організацією освіти, охорони здоров'я, екології, доступу до інформації, забезпечення інших суспільних цінностей.

Державна соціальна політика стосується всього соціуму, закладає підвалини соціального виміру, соціального розвитку держави, маючи на меті досягнення соціальних стандартів людського розвитку через розвиток освіти, охорони здоров'я, культури, інших складових соціально-трудової сфери.

Соціальна функція сучасної держави включає цільові установки і завдання, з вирішенням яких пов'язують забезпечення гідних умов існування для всіх членів соціуму і, разом з тим, створення рівних і справедливих можливостей для розвитку кожної конкретної особистості. Зміст соціальної функції сучасної держави передбачає діяльність, спрямовану на забезпечення формально рівних стартових можливостей у сфері прагнення до отримання соціальних благ для всіх представників суспільства; забезпечення і захист за допомогою державних гарантій для представників соціально незахищених верств населення; поєднання стабілізаційної і стимулюючої ролі держави в соціальній сфері [2]. Важливою тенденцією в глобалізованому світі є розвиток концепції корпоративного громадянства, поширення ідей корпоративної соціальної відповідальності в бізнесі. В контексті вироблення раціональної державної соціальної політики важливо розуміти, що в даному випадку мова не йдеться про зниження ролі держави в її реалізації, згортанні діапазону «соціалізації», чи домінування суто «захисних» важелів державної соціальної політики або навіть краху моделей соціальної держави під тиском глобалізації та інших викликів сьогодення. В цьому ж руслі важливо розуміти, що ідеї мінімального втручання державного апарату у соціальну сферу не мають практичного підтвердження [3]. Розуміння корпоративного громадянства стосується розширення кола суб'єктів державної соціальної політики, спільного вирішення гострих соціальних питань на умовах соціального діалогу і соціального партнерства. Основою соціальної злагоди в громадянському суспільстві є конструктивний діалог між урядом, бізнесом і трудовими колективами.

Державна соціальна політика ЄС пройшла у своєму розвитку кілька етапів. У міру розширення сфери її дій виникала необхідність вдосконалення механізму функціонування державної соціальної політики, розширення компетенції наднаціональних органів, створення нових структур, здатних конструктивно відповісти на виклики часу. Незважаючи на те, що до кінця 1990-х рр.. Державна соціальна політика ЄС в

цілому оформилася, її здійснення стикається з низкою проблем, серед яких виділяється розширення компетенції органів ЄС у соціальній сфері, збільшення числа соціальних інститутів комунітарного рівня, реалізація принципів конвергенції і гармонізації.

Реалізація завдань у соціальній сфері здійснюється за допомогою розгалуженої структури інститутів, основна функція яких полягає, у координації та гармонізації державної соціальної політики, здійснюваної державами-членами, і у використанні та перерозподілі обмежених фінансових ресурсів для здійснення соціальних програм, що становлять спільний інтерес для держав-членів і сприяють розвитку інтеграції в цілому.

Рішення задач будівництва єдиного ринку зажадало адекватного розвитку законодавства, як правової бази реалізації державної соціальної політики. Були прийняті основоположні документи – Єдиний європейський акт (ЄЕА) і Хартія основних соціальних прав трудящих Співтовариства. Ці акти гарантують права на вільне пересування та свободу вибору занять; працю і справедливу винагороду, поліпшення умов праці; соціальний захист; свободу асоціацій і колективних договорів; професійну підготовку; рівне ставлення до чоловіків і жінок на ринку праці і на роботі; право на інформацію, консультації і участь; охорону здоров'я та безпеку на робочому місці; захист дітей та підлітків; гідні умови життя для людей похилого віку; залучення інвалідів у суспільство та трудове життя.

На початку 90-х років розроблялася програма створення економічного і валютного союзу. При цьому Державна соціальна політика отримала статус одного з головних напрямів діяльності ЄС. Це знайшло закріплення в Маастрихтському договорі про Європейський Союз. До компетенції ЄС увійшла політика в соціальній сфері, включаючи Соціальний фонд, а також інші напрямки, що мають соціальні аспекти. У Єдиному європейському акті спостерігається подальше розширення повноважень інституцій ЄС у соціальній сфері.

При аналізі сучасного стану управління у соціальній сфері виявляється прагнення держав-членів протидіяти тенденції до надмірної централізації функцій управління ЄС у сфері, що відбиваються у розподілі компетенції інститутів різного рівня – від місцевого до наднаціонального – на основі принципу субсидарності. Суть цього принципу полягає в тому, що на більш високому рівні приймаються тільки ті рішення, які не можуть бути прийняті на більш низькому рівні в силу масштабу, складності і значущості тих проблем, які підлягають вирішенню і пояснюється нерівномірністю економічного розвитку країн ЄС.

Маастрихтський договір закріпив за Радою ЄС право допомогою директив встановлювати мінімальні стандарти і технічних норм праці, розширив круг проблем, щодо яких рішення приймаються кваліфікованою більшістю. Проте існуюча процедура одноголосного прийняття рішень, що зачіпає цілий ряд областей (соціальне забезпечення та соціальні гарантії для трудящих, умови найму громадян третіх країн, що проживають на законних підставах на

території ЄС, і інші), на думку багатьох фахівців, є гальмом для процесу імплементації в національне законодавство держав-членів положень загальної державної соціальної політики.

Діяльність Європейської комісії в соціальній сфері включає в себе три основні елементи: впровадження в життя документів державної соціальної політики, управління структурними фондами та управління соціальним діалогом. У розробці та здійсненні державної соціальної політики Раді та Комісії допомагає цілий ряд органів і спеціалізованих установ. Першим серед них слід назвати Економічний і соціальний комітет. Хоча він є консультативним органом, без його участі ні Рада, ні Комісія не приймають відповідних рішень. Щорічно він представляє цим інститутам понад 120 висновків [4].

В ЄС діють також допоміжні спеціалізовані структури в галузі державної соціальної політики: Європейський центр розвитку професійної підготовки, Фонд поліпшення умов життя та праці і ціла мережа комітетів. Згадані організації в певній мірі є науковими центрами, що співпрацюють як з інститутами ЄС, так і з державами-членами. Останнім часом намітилася тенденція до посилення ролі комунітарних інститутів ЄС у здійсненні державної соціальної політики, що знайшло відображення у значному розширенні їх функцій в цій галузі. У їх числі: розробка стратегії соціального розвитку ЄС, рамкових програм соціальних дій, загальних орієнтирів, проведення досліджень, сприяння розвитку соціального діалогу шляхом організації конференцій та інших форм дискусій за участю представників Європейського союзу підприємців; аналіз ситуації та контроль за дотриманням узгодженого курсу та виконанням прийнятих рішень в державах-членах, а в разі необхідності вироблення рекомендацій їх урядам; загальна координація дій держав-членів; розробка наднаціональних нормативних документів з соціальних питань та контроль за їх імплементацією в національні законодавства; нарешті, розробка і здійснення власних ініціативних програм, що фінансуються з бюджету ЄС, за рахунок кредитів Європейського інвестиційного банку або інших джерел.

Крім того, для проведення в життя державної соціальної політики та вирішення конкретних завдань Європейський союз користується такими потужними інструментами, як Структурні фонди. В даний час діє п'ять Структурних фондів, створених в різний час: Європейський соціальний фонд (ЄСФ), Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), секція орієнтації ФЕОГА (Фонд орієнтації і гарантій сільського господарства), Фінансовий фонд орієнтації рибальства і Фонд згуртування. В наступному назріла необхідність реформування цих фондів у зв'язку з подальшим розвитком інтеграційних процесів і розширенням самого Співтовариства, до складу якого увійшли Греція, Іспанія і Португалія.

Слідом за реформами послідував новий Маастрихтський договір, враховуючи потребу в розширенні діяльності Структурних фондів та необхідність впровадження нових організаційних форм у цій області, прийняв рішення про заснування

нового Фонду, що отримав назву Фонд згуртування. Це рішення було пов'язане безпосередньо з проблемою розширення Спільноти, появою в його рамках різнорівневих партнерів. Фонд згуртування, допомогою якого в даний час користуються в основному Греція, Іспанія, Португалія та Ірландія, сприяє вирішенню завдання ліквідації відставання в тих чи інших галузях економіки та соціальної сфери. Серед раніше створених Структурних фондів у галузі державної соціальної політики найбільш помітну роль відіграє створений Європейський соціальний фонд, який інколи критикують за те, що він є монополістом у проведенні в життя соціального аспекту структурної політики ЄС.

Незважаючи на те, що ЄСФ дійсно є найбільшим за кількістю напрямків діяльності та наявних у його розпорядженні фінансових коштів, тим не менш, очевидна значимість та інших фондів. Їх робота загалом була позитивно оцінена Європейським парламентом. Найважливішим напрямком було визнано регіональне. На розвиток цього напрямку виділяється 85 % фінансових ресурсів Структурних фондів.

Другий за важливістю комплекс завдань включає допомогу молоді і довгостроковим безробітним в процесі реінтеграції в ринок праці. На це витрачається близько 8 % ресурсів. Нарешті, ще 9 % фінансових коштів Структурних фондів призначені для підтримки ініціативних програм ЄС, що представляють собою важливий елемент діяльності ЄС в соціальній сфері. В даний час реалізується ініціативна програма ЄС, що передбачає діяльність щодо сприяння професійній інтеграції жінок, молоді, інвалідів, людей похилого віку, маргінальних верств; зусилля за рішенням проблеми зайнятості і розвитку людських ресурсів.

Ідея гармонізації умов життя і праці була задекларована, але її реалізації довгий час перешкоджав значний розрив між соціальними стандартами в більш розвинених і менш розвинених державах-членах. При цьому противниками гармонізації були більш розвинені країни, в яких одно побоювалися як встановлення більш низьких стандартів, що могло негативно вплинути на їх національні стандарти, так і легітимізації їх стандартів на рівні ЄС, впровадження яких у менш розвинених країнах довелося б фінансувати більш розвиненими.

Еволюція інтеграційного процесу йшла таким чином, що гармонізація в першу чергу зачіпала економічну сферу. Цей процес і зараз активно йде в економіці. Але процес такої гармонізації завжди торкався ті чи інші соціальні питання, тобто гармонізація діяльності держав-членів у соціальній сфері відбувалась опосередковано. Наприклад, функціонування єдиного ринку товарів і послуг рано чи пізно мало призвести до постановки питання про вирівнювання прав споживачів на всьому цьому просторі, тобто до розробки загальних мінімальних стандартів і правил, які гарантують ці права і діють на території всіх держав-членів. У підсумку серед напрямів діяльності ЄС з'являється політика захисту прав споживачів.

Створення єдиного внутрішнього ринку неминуче тягне за собою тенденцію до гармонізації здійсню-

ваної державами-членами політики захисту довкілля. Це відноситься і до загальної транспортної політики Європейського союзу, яка була передбачена Римським договором, але практично почала вводитися в дію лише в 1990-і рр. [5]. Соціальна специфіка характерна і для таких нових напрямів діяльності ЄС, як політика в галузі морського рибальства, у сфері телекомунікацій та інформації і т. д. Таким чином, до початку 1990-х рр. тенденція до посилення координації та гармонізації регулюючої діяльності національних урядів у соціальному житті була природною.

У Маастрихтському договорі передбачено подальше просування в цьому напрямі з тим застереженням, що мета повної гармонізації не повинна бути миттєвим завданням. Ця позиція пізніше знайшла відображення і в Білій книзі „Європейська Державна соціальна політика: шлях для Союзу», де було зазначено, що „нинішній підхід має на меті не гармонізацію національних систем соціального захисту, а ефективну координацію цих систем в рамках Союзу». Необхідно більш інтенсивно переносити законодавство у наднаціональну сферу і підвищити ступінь його виконання. Існує певна суперечність, проте тенденція до гармонізації соціальних систем буде розвиватися, оскільки вона викликана об'єктивною причиною: чим далі заходить процес створення єдиного економічного простору, тим сильніше діють імпульси до формування єдиного соціального простору.

Зауважимо на ряд перешкод. Боязнь вирівнювання соціальних норм і стандартів проявляється в ряді країн і на сучасному етапі. У „Зеленій книзі» про європейську соціальну політику зазначалося наростання стурбованості громадськості з приводу того, що, всупереч поставленому завданню забезпечити паралельний економічний і соціальний прогрес, сумарний ефект процесу інтеграції може призвести до зниження соціальних стандартів. Це знаходить вираження у боязні, що формування єдиного ринку могло б відкрити дорогу свого роду соціальному демпінгу, тобто придбання «нечесних» конкурентних переваг у рамках Європейського Союзу за допомогою неприпустимо низьких соціальних стандартів. Крім того, існують побоювання, що потреба діяти на європейському рівні може стати приводом для зміни в той чи інший спосіб соціальних стандартів на національному рівні. Як видно, національні упередження дуже стійкі.

Розвиток інтеграції пов'язане і з певною соціальною напруженістю, пов'язаною зі старінням населення і погрозами екології. При цьому приєднання до ЄС країн вийшли з іншої соціально-економічної системи відбувається з істотними ускладненнями [6].

Правові основи державної соціальної політики були закладені в установчі документи ЄС. В якості основного напрямку було визнано забезпечення соціального розвитку в процесі інтеграції країн-учасниць і пом'якшення соціальних наслідків інтеграції. На першому етапі інтеграції було засновано Європейський соціальний фонд як фінансовий інструмент державної соціальної політики відповідно до Програми соціальних дій ЄС.

У міру поглиблення інтеграції для реалізації ідей єдиного ринку необхідно вільне пересування та свобода ділової активності людей по всій території співтовариства. Це передбачає забезпечення рівності трудових і соціальних прав усього населення. Для цього необхідно подальший розвиток і гармонізація трудового і соціального законодавства, а також уніфікація національних законодавств у цій сфері.

Основними джерелами фінансування соціального процесу є: соціальні витрати національних урядів через національні державні бюджети; бюджети Європейського об'єднання вугілля і сталі, Євратому, ЄЕС; спеціальні структурні фонди ЄС: соціальний фонд, Фонд регіонального розвитку, Фонд сприяння економічному зближенню держав-членів ЄС [7].

Координація діяльності урядів на наднаціональному рівні сприяє підвищенню відповідальності і контролю як за порядком самого фінансування, так і за виконанням і результатами фінансованих програм. При цьому причина відносно високих соціальних досягнень ЄС полягає не стільки в обсязі фінансових можливостей урядів та наднаціональних бюджетів, скільки в ефективності державної соціальної політики та комплексності соціальних заходів та інших економічних програм.

Соціальний компонент прямо або побічно міститься практично в усіх напрямках інтеграційної діяльності. Ставка на економічне зростання, інвестиції в людський потенціал, структурні перетворення в промисловості, розвиток сільського господарства тощо прямо чи опосередковано дає позитивний соціальний ефект. Тому головним є не стільки обсяг соціальних витрат, скільки обсяг виробництва інтегрованих економік, рівномірність розвитку країн і регіонів, збалансованість доходів. Якщо робити ставку тільки на соціальні видатки, то в довгостроковому плані це веде до ефекту „бездонної бочки“, супроводжується інфляцією, яка веде до скорочення реальних доходів та обсягів виробництва, зростання безробіття та інших наслідків розтрата соціальних благ. Зрозуміло, такий підхід не є проявом альтруїзму по відношенню до широких верств населення з боку домінуючих у політиці фінансово-промислових груп. Цей підхід як оптимальний ґрунтується на інстинкті самозбереження і розуміння необхідності підтримки прийнятного для основної маси населення рівня і якості життя, щоб уникнути небезпечних соціальних конфліктів, соціальної дестабілізації. Саме тому ідеологічною основою сучасної європейської інтеграції є будівництво не лише економічної, а й соціальної інтеграції.

Наднаціональну соціальну політику і діяльність, пов'язану з соціальним захистом населення, здійснюють Європейська рада, парламент, Комісія і суд, відповідні комітети – економічний та соціальний, спеціалізовані організації – Постійний комітет з зайнятості, структурні фонди, Європейська служба зайнятості, Служба взаємної інформації з політики зайнятості та інші.

Наднаціональні органи сприяють вирішенню специфічно соціальних проблем як окремих категорій трудящих (молоді, жінок, літніх людей, частково

працевдатного населення), так і працівників окремих галузей (транспорт, сільське господарство, рибальство і т.д.); проблеми підвищення якості життя, поліпшення охорони праці і здоров'я населення; проблеми поступового зближення соціальних систем країн-членів ЄС. Для вирішення цих питань активно використовується детальне правове регулювання як правова основа соціально-економічного процесу і правового захисту соціальних прав і законних інтересів громадян [8].

Незважаючи на зростаючу роль наднаціонального рівня в соціальній сфері та соціальної інтеграції, основна частина соціальних витрат припадає на бюджети урядів країн-учасниць ЄС. Зворотний бік високої соціальної захищеності полягає в зниженні стимулів до пошуку роботи і втрати професійних навичок. Якщо в перший час, залишившись без роботи, люди відчують стрес або дискомфорт, то потім частина з них звикає жити на дохід, що дозволяє задовольняти життєві потреби, не пов'язані з прагненням до більш повної самореалізації. Найбільш схильні до цього особи, які перемістилися з інших країн з більш низьким рівнем життя. Проте практика свідчить, що частина російських громадян, які виїхали на роботу і проживання в країни ЄС, в тому числі у ФРН, в даний час повертаються, випробувавши психологічний дискомфорт, незважаючи на більш високий рівень матеріальної забезпеченості.

Новим імпульсом розвитку соціального розвитку ЄС з'явився Всесвітній саміт зі сталого розвитку в Йоханесбурзі. При підготовці до нього на засіданні в Барселоні Європейська рада поставив завдання зробити свою політику сталого розвитку прикладом для наслідування у всьому світі. Такий підхід орієнтує країни ЄС на перспективи і рівень розвитку, хоча і пов'язаний з необхідністю більш реальної самооцінки в домаганнях на лідерство. Основні напрямки політики сталого розвитку включають: збереження і раціональне використання природних ресурсів; міжнародну систему охорони навколишнього середовища; нарощування технологічного потенціалу Європи; активізацію діяльності з передачі технологій країнам, що розвиваються.

Соціальна спрямованість цього підходу полягає в перспективі зниження безробіття, підвищення продуктивності праці і рівня національного доходу, зростання бази оподаткування як джерела бюджетних надходжень на різних рівнях інтеграції. Це сприятиме вирішенню проблем соціального забезпечення зростаючої частки старіючого населення.

Своєчасне усвідомлення актуальних проблем і прийняття адекватних заходів дозволяє урядам ЄС здійснити глибоку модернізацію економіки, щоб конкурувати з США та іншими великими учасниками світового ринку, виконати поставлене Європейською радою завдання: створити за 10 років найбільш конкурентоспроможну і динамічну, засновану на наукомістких технологіях економіку, здатну забезпечувати стійке зростання, створюючи нові робочі місця, і розвинути соціальну інтеграцію. Такий підхід в рамках якісно нової соціальної інтеграції дозволяє утвердитися в постіндустріальній економіці і відповідати викликам глобалізації.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Сучасна соціальна політика є результатом розвитку цивілізації, інститутом, що створює передумови задля вирішення соціальних проблем індивідів за допомогою потенціалу держави, комерційних структур, некомерційних організацій, інших суб'єктів громадянського суспільства.

Соціальна політика за характером свого впливу на економічний процес виконує роль стабілізатора і стимулятора економічного розвитку. Спочатку Європейський Союз являв собою об'єднання відносно розвинених країн, проте у міру його розширення виникла проблема соціальної адаптації нових членів ЄС з менш розвинутою економікою. При цьому соціальні програми розробляються і фінансуються на наднаціональному рівні із загальноєвропейського бюджету ЄС, а також із спеціалізованих організацій і фондів. Відповідно на наднаціональному рівні діє механізм соціального захисту, що забезпечує уніфікацію якості життя.

При аналізі сучасного стану управління у соціальній сфері виявляється прагнення держав-членів

протидіяти тенденції до надмірної централізації функцій управління ЄС у сфері, що відбиваються у розподілі компетенції інститутів різного рівня – від місцевого до наднаціонального – на основі принципу субсидарності.

Основа для структурного оформлення соціальної політики ЄС вже існує, і окремі частини механізму набирають темп. Комунітарні інструменти соціальної політики працюють досить ефективно, що дозволяє удосконалити механізм, що забезпечує процес побудови соціального простору в Європейському союзі. Однак слід зазначити, що процес передачі функцій з національно-державного рівня на наднаціональний буде йти повільно, і у вирішенні цього питання, найімовірніше, пріоритет буде віддаватися використанню принципу субсидарності.

На шляху від спільного ринку до єдиного економічного і політичного простору на правовій основі постійно розширюються наднаціональні програми і гарантії соціального захисту, що забезпечують умови гідного рівня та якості життя для громадян об'єднаної Європи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сидорина Т. Ю. Социальная структура российского общества: вызовы социальной политике / Т. Ю. Сидорина // Мир России. 2010. № 4.
2. Dumon J.-P. Les systemes de protection sociale en Europe. / J.-P. Dumon / Paris: Economica, 2008. P. 126.
3. Григорьева Н.С. Социальные потребности и социальная политика в достижении благосостояния: роль международных организаций в реформе социальной сферы стран переходной экономики / Н. С. Григорьева / Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 6. 10 августа 2013 г. Электронный ресурс. Доступ
4. <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/grigorjeva.pdf>
5. Козак К. Б. Структурно-логічна модель формування потенціалу соціальної політики ЄС / К. Б. Козак / Сб. матеріалів 40-ї наукової конференції ОНАХТ в двох частинах. Ч. 1. Науково-методологічні основи вдосконалення системи підготовки фахівців для харчової та зернопереробної промисловості. – 2009. – С. 87–89.
6. Семикіна М. В. Інноваційна праця в конкурентному середовищі: загальна методологія, мотиваційні основи регулювання : [монографія] / М. В. Семикіна, Л. А. Коваль. – Кіровоград : «Степ», 2012. – 212 с. 5. Шаульська Л. В. Стратегія розвитку трудового потенціалу України : монографія / Л. В. Шаульська / НАН України. Інститут економіки промисловості. – Донецьк : 2005. – 502 с.
7. Амоша О. І. Інноваційний шлях розвитку України: проблеми та рішення / О. І. Амоша // Економіст. – 2013. – № 6. – С. 28 – 32.
8. Н. М. Сирота. Идеологии и идеологические течения: классическое наследие и современность / Сирота Н. М. / М. : МиК. – 2009. – С. 256 – 257.
9. A. Etzioni. Behavioral Economics: Toward a New Paradigm / Etzioni A. // American Behavioral Scientist. – № 55(8). – P. 99.

В. В. Сыченко, О. А. Сыченко,

Днепропетровский государственный аграрно-экономический университет, г. Днепропетровск, Украина

ИНСТРУМЕНТАРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье исследованы вопросы становления, развития и особенностей применения инструментария государственной социальной политики стран Европейского Союза, учитывая ее динамику на отдельных этапах развития. Государственная социальная политика касается всего социума, закладывает основы социального измерения, социального развития государства, с целью достижения социальных стандартов человеческого развития через развитие образования, здравоохранения, культуры, других составляющих социально-трудовой сферы. Социальная функция современного государства включает целевые установки и задачи, с решением которых связывают обеспечения достойных условий существования для всех членов социума и, вместе с тем, создание равных и справедливых возможностей для развития каждой конкретной личности. Содержание социальной функции современного государства предполагает деятельность, направленную на обеспечение формально равных возможностей в сфере стремление к получению социальных благ для всех представителей общества; обеспечение и защита с помощью государственных гарантий для представителей социально незащищенных слоев населения; сочетание стабилизационной и стимулирующей

роли государства в социальной сфере. В исследовании учтено структурное оформление государственной социальной политики, передача функций по национально-государственному уровню на наднациональный, наднациональные программы и гарантии социальной защиты. Социальная политика по характеру своего влияния на экономический процесс выполняет роль стабилизатора и стимулятора экономического развития. Сначала Европейский Союз представлял собой объединение относительно развитых стран, однако по мере его расширения возникла проблема социальной адаптации новых членов ЕС с менее развитой экономикой. При этом социальные программы разрабатываются и финансируются на наднациональном уровне из общеевропейского бюджета ЕС, а также из специализированных организаций и фондов. Соответственно на наднациональном уровне действует механизм социальной защиты, обеспечивает унификацию качества жизни. При анализе современного состояния управления в социальной сфере проявляется стремление государств-членов противодействовать тенденции к чрезмерной централизации функций управления ЕС в сфере, отражаются в распределении компетенции институтов разного уровня – от местного до наднационального – на основе принципа субсидиарности. Рассмотрено влияние доминирующих процессов глобализации и интеграции в современной европейской среде на изменение условий государственного регулирования государственной социальной политики европейских государств.

Ключевые слова: государственная социальная политика; инструментарий; глобализация; Европейский Союз.

V. Sychenko, O. Sychenko,

Dnepropetrovsk State Agrarian University of Economics, Dnepropetrovsk, Ukraine.

TOOLKIT OF STATE REGULATION OF THE SOCIAL SPHERE EUROPEAN UNION COUNTRIES

In the article are the questions of formation, development and characteristics of the instruments of state social policy of the European Union. The study takes into account its dynamics at different stages of development, including the structural design of social policy, the transfer of the functions of the national and state level to the supranational, supra-national programs and social security guarantees. The article examines the impact of the dominant processes of globalization and integration in the modern European environment to change the conditions of state regulation of the social policy of the European states.

The aim of the study have basic stages of formation and determination of the instrumental features of the current state of government social policy of the European Union. Globalisation makes it necessary in the formation of new concepts of government social policy. State social policy in its present sense is not identified with the social protection and social security. This interpretation of the nature of government social policy is narrowed and incomplete one. Such a treatment harms the practical implementation of government social policy. A reasonable policy of the modern civilized state provides support to social stability. Support is based on the balance of income and improve the quality of life of different population groups. Quality of life is not only shaped the policy of income and labor relations, and the organization of education, health, the environment, access to information, the provision of other social values. State social policy concerns the whole of society, laying the foundations of the social dimension and social development of the country. Its purpose is to achieve social standards of human development, which is achieved through the development of education, health, culture and other components of the social and labor sphere. The social function of the modern state includes setting targets and objectives, which are linked to the decision to ensure decent living conditions for all members of society. Social function is aimed at creating equal and fair opportunities for the development of each individual person. The content of the social function of the modern state involves activities aimed at ensuring formally equal opportunities in pursuit of social benefits for all members of society; security and protection through state guarantees for members of socially disadvantaged groups; the combination of stabilization and supportive role of the state in the social sphere. An important trend in a globalized world is to develop the concept of corporate citizenship, the spread of the ideas of corporate social responsibility in business. In the context of the rational development of the state social policy, it is important to understand that in this case we are not talking about reducing the state's role in its implementation, the coagulation range of «socialization» or the dominance of a purely «defensive» arms of government social policy, or even the collapse of the social state model under the pressure of globalization and other challenges of our time. Modern social policy is the result of the development of civilization, institutions, creates the preconditions for the solution of social problems of individuals using the potential of the state, businesses, non-profit organizations and other civil society actors. Social policy of the nature of its influence on economic process serves as a stabilizer and a stimulator of economic development. First, the European Union is a union of relatively developed countries, but as it expands a problem of social adaptation of the new Member States with less developed economies. At the same time social programs designed and funded at the supranational level of the European Union budget of the European Union and of the specialized organizations and foundations. Accordingly, at the supranational level the mechanism of social protection, provides the unification of quality of life. In the analysis of the current state of management in the social sphere manifested the desire of Member States to counteract the tendency towards excessive centralization of management functions in the EU are reflected in the distribution of competences of institutions of different levels – from local to supranational – based on the principle of subsidiarity. The basis for the structural design of European Union social policy already exists, and a part of the mechanism of gaining pace. Communitarian social

policy instruments are quite effective, allowing you to improve the mechanism for the process of constructing the social space of the European Union. However, it should be noted that the transfer of functions to national and state level to the supranational will go slowly, and this issue is likely priority will be given to the use of the principle of subsidiarity. On the way from the common market to a single economic and political space to the legal basis of constantly expanding supranational programs and social security guarantees that ensure decent living conditions and quality of life for the citizens of a united Europe.

Keywords: *state social policy tools of globalization; the European Union.*

© Сиченко В. В., Сиченко О. А., 2015

Дата надходження статті до редколегії 15.05.2015 р.

СЕНАТ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА В 1989-2009 РОКАХ

У статті досліджено еволюцію Сенату після його відновлення в структурі органів влади Республіки Польща в 1989 році. Відзначено, що в процесі реалізації законодавчої функції відбувається найбільш активна співпраця між Сеймом і Сенатом. На основі проведеного дослідження визначено досвід Польщі, який може бути корисним для оптимізації роботи державних органів нашої держави. Аналізуючи питання бікамералізму в Польщі, слід зазначити, що протягом існування Сенату з 1989 року, дебати щодо його продовжувати реформи та вдосконалення. Серед останніх пропозицій, які безпосередньо впливають на продуктивність законодавчих функцій парламенту є: 1) збільшити до 3/5 необхідної більшості відкинути рішення Сенату щодо закону, прийнятого Сеймом; 2) здійснення участю Сенату в повторно прийнятті законів, коли ветерані президента; 3) запровадження єдиної (примирення), Комісія Сейму і Сенату, для вироблення спільних позицій та рішень можливих конфліктів між палатами парламенту. Проблема польського парламенту, який вимагає термінової уваги, є відсутність диференціації політичного складу Сейму і Сенату. Практика функціонування двопалатні парламенти доводить, що сенс існування другій камері найбільш очевидні, коли його політичне композиції значно відрізняється від першого складу. Це досягається за допомогою різних видів представлення обох палат (наприклад, нижня палата парламенту, політичне представництво, вище – територіальне представництво), а також відмінні основи для вибору і каденції камер. У Польщі «Закону про вибори до Сейму та Сенату» не забезпечує достатніх механізмів, які відрізняють результати Виборів в обох палатах. Введення мажоритарної системи виборів в Сенат (якщо пропорційно в раціон) не такий механізм в умовах панування політичних партій в політичному житті країни. В результаті, Сейм і Сенат буде здійснювати загальну політику, тип уявлення. В кінці статті автор вважає за необхідне зосередити увагу на наступних факторів, які повинні бути прийняті до уваги при розгляді запровадження в Україні двопалатного парламенту, враховуючи досвід Польщі. По-перше, введення сенату зміцнить процес демократизації державної влади в Україні, сприятиме ширшому поданням територіальних інтересів на державному рівні. Тим не менш, введення в Україні Сенату на сучасному етапі може порушити існуючі, а також дуже нестійкі, механізми взаємодії органів державної влади. Ви також повинні враховувати, що в Україні, на відміну від Польщі, друга камера традиційно не був членом законодавчого органу, і, отже, не має досвіду функціонування двопалатного парламенту.

Ключові слова: бікамералізм; парламент; органи державної влади.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями.

Досвід функціонування двопалатного парламенту в Польщі може бути досить корисним для України. Врахування позитивів і негативів польського бікамералізму допоможе з'ясувати питання необхідності запровадження в Україні другої палати парламенту, а в разі позитивної відповіді, сприятиме пошуку більш ефективної моделі двопалатного парламенту в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Проблема взаємодії законодавчих органів Республіки Польща є недостатньо дослідженою в українській історіографії. Лише окремим аспектам даного питання, в контексті розгляду інших державно-управлінських і політологічних проблем, були присвячені наукові праці вітчизняних вчених, серед яких слід виокремити В. Журавського, Є. Скребця, О. Фісуна, Н. Бокало, С. Трохимчука, Г. Зеленько. Серед праць польських науковців дослідження Я. Окжешика, П. Сарнецького, М. Добровольського, В. Мачейка, В. Орловського, Б. Банащак та інших.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Проте у перерахованих наукових розвідках питання

взаємодії Сенату із Сеймом не розглядаються комплексно.

Формулювання цілей статті.

Метою статті є з'ясування ролі та місця Сенату в системі органів державної влади Республіки Польща, визначення його функцій. Особлива увага у статті зосереджена на визначенні того досвіду, який може бути корисним для оптимізації роботи державних органів нашої держави.

Викладення основного матеріалу.

Сенат в Польщі має багатовікову традицію. Він історично старший навіть за Палату Депутатів, тому що бере свій початок від Королівської Ради, яка остаточно склалася в середині XIV століття. Після відокремлення наприкінці XV століття Палати Депутатів, Королівська Рада перетворюється в Сенат і, таким чином, відбувається оформлення двопалатного парламенту в Польщі. Двопалатна структура польського парламенту зберігалася згідно з Конституціями від 3 травня 1791 року, від 27 листопада 1815 року, від 17 березня 1921 року і від 23 квітня 1935 року. Після Другої світової війни інституція Сенату була скасована на підставі результатів референдуму 1946 року, які були сфальсифіковані. За часів Польської Народної Республіки Сейм був єдиною палатою польського парламенту.

З початком трансформації державного устрою в процесі переговорів «Круглого столу» (6 лютого – 5 квітня 1989 року) було прийняте рішення про створення в Польщі другої палати парламенту – Сенату. Передбачалося, що Сенат складатиметься зі 100 сенаторів, обраних у цілковито вільних виборах. У порозуміннях досягнутих під час переговорів «Круглого столу» підкреслювалося, що створення Сенату сприятиме істотному зміцненню законодавчої влади. Передбачалося, що «Сенат матиме право законодавчої ініціативи, а також розглядатиме ухвалені Сеймом закони. Сенат може виступити проти прийняття закону, тоді повторне його ухвалення вимагатиме від Сейму більшості у 2/3 голосів». Також Сенат разом з Сеймом мав реалізовувати конституційну функцію: брати участь у прийнятті та внесенні змін до Конституції. Стосовно контрольних повноважень вищої палати було прийняте більш загальне формулювання «Сенат обраний суверенною волею народу буде здійснювати істотний контроль, особливо в сфері прав людини і законності, а також у суспільно-економічному житті». Крім цього кандидатури призначених Сеймом Омбудсмена і Голови Контрольної Палати також вимагали згоди Сенату [3, с. 10]. Всі перераховані положення були закріплені у Законі про зміну Конституції від 7 квітня 1989 року.

Характеризуючи роль Сенату в цей період, можна погодитися з думкою польського науковця П. Сарнецького, що Сенат відродився переважно у формі палати «роздумів і обговорення», сконцентрованої в основному на законодавчій функції, а не у формі палати «опору», інституції зрівноваженої з першою палатою парламенту і такою, що є для неї повноправним партнером [4, с. 15].

Пізніше компетенції Сенату поступово розширюються, за ним визнається право участі у призначенні

членів Національної Ради Юстиції, внесення скарг до Конституційного Суду, розгляду звітів Омбудсмена, отримання сенаторами інформації про діяльність від органів державної адміністрації. Сенатори отримали право участі у сесіях органів місцевого самоврядування і право втручання в діяльність органів державної адміністрації.

Процес формування відносно рівної правової позиції Сейму і Сенату було фактично закінчено з прийняттям 17 жовтня 1992 року так званої Малої Конституції – Конституційного Закону про взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владою Республіки Польща та про місцеве самоврядування. У ньому вперше чітко сформульовано, що Сенат разом із Сеймом є органом законодавчої влади. З Конституції ліквідовано запис, який трактував лише Сейм найвищим органом державної влади, таким чином усунуто його керівну позицію серед державних органів. Сенат отримав компетенцію виражати згоду, без участі Сейму на проголошення Президентом загальнонаціонального референдуму і участі разом із Сеймом в процесі ратифікації і проголошення міжнародних договорів. Водночас Сенат було виключено з процедури вираження згоди на подовження Президентом надзвичайного стану в державі. Також до найважливіших рішень Малої Конституції слід віднести засаду, згідно з якою постанова Сенату про неприйняття закону або про внесення поправки Сенату до закону вважалася прийнятою, якщо Сейм не відхилив її абсолютною більшістю голосів. Таким чином Сейму було знижено межу більшості голосів, необхідних для подолання вета Сенату: з 2/3, зазначених в порозуміннях «Круглого столу», до абсолютної більшості [5, с. 396–399].

Функції і повноваження парламенту були доповнені і конкретизовані у прийнятій 2 квітня 1997 року Конституції Республіки Польща. У ній була визначена модель двопалатного парламенту, яка характеризується наявністю двох окремих органів законодавчої влади – Сейму і Сенату. Сейм займає домінуючу позицію. Сенат має право законодавчої ініціативи, може вносити поправки до законів, прийнятих Сеймом або пропонувати їх відхилення. Друга палата парламенту бере участь в ухваленні закону про бюджет, змін до конституції, а також приймає рішення про вираження згоди на ратифікацію міжнародних угод. Сенат, згідно з польською традицією, не володіє владними повноваженнями по відношенню до уряду, проте бере участь у призначенні деяких державних органів.

В процесі діяльності Сенат виконує низку державно-управлінських функцій, серед яких законодавча, конституційна, контрольна, креаційна (системоутворююча). Основна частина компетенцій Сенату як законодавчого органу природньо відноситься до законодавчої функції. Визначимо основні законодавчі компетенції Сенату:

- право законодавчої ініціативи;
- висловлення власної позиції щодо законів прийнятих Сеймом;
- участь у ратифікації міжнародних угод.

Правом законодавчої ініціативи наділені поряд із Сенатом депутати, Президент і Рада Міністрів, а

також група громадян (100 тис. чол.), які володіють виборчими правами. Стосовно законодавчої ініціативи Сенату, слід зазначити про відсутність сутнісних обмежень щодо її тематики. Існує лише одне обмеження, яке стосується обох палат парламенту: згідно зі статтею 221 Конституції, виключно Рада Міністрів має право законодавчої ініціативи щодо закону про державний бюджет, закону про провізорний бюджет, про зміни до закону про державний бюджет, про отримання державної позики, а також щодо закону про надання фінансових гарантій державою [1]. Право законодавчої ініціативи надається Сенатові як цілісному органу, тому необхідною є його відповідна ухвала. Це говорить про певну дискримінацію Сенату порівняно з Сеймом, у якому право законодавчої ініціативи мають 15 депутатів. Також не зважаючи на те, що під сенацьким законопроектом стоїть авторитет цілої палати, він не користується з жодних преференцій в Сеймі. До того ж в практиці наявні випадки, коли Сейм навіть не розглядає законодавчі ініціативи другої палати (наприклад, проект Закону про Карту Поляка 1999 року) [2, с. 124].

Сенацький проект не користується преференціями, тому як й інші проекти підлягає трьом читанням, розглядам у комісіях, до нього можуть бути внесені депутатські та урядові поправки, він може бути

відхилений. Для відхилення сенатського законопроекту конституція не вимагає, порівняно з іншими проектами (урядовими, президентськими чи депутатськими), певної особливої більшості голосів.

Проект Сенату представляється і обґрунтовується у Сеймі сенатором-репрезентантом, який також зобов'язаний брати участь у роботі над проектом відповідних комісій Сейму, після першого і другого читання, надаючи необхідну інформацію і обґрунтовуючи пропонувані рішення. На вимогу сеймових комісій Маршал Сейму може повернути проект закону Сенатові з пропозицією його доопрацювання, а особливо обговорення змін запропонованих сеймовими комісіями і наданні можливих фінансових наслідків такого доопрацювання. На підставі п. 4 ст. 119 Конституції Сенат може відізнати власний законопроект до закінчення другого читання у Сеймі. Сенат міг би, як ініціатор законопроекту, вносити до нього автопоправки до кінця другого читання, проте це вимагало би від нього окремої постанови, тому що право таке не надається окремому сенатору, який представляє законопроект у Сеймі [4, с. 58].

Реалізує Сенат власне право законодавчої ініціативи досить рідко, що ілюструє наступна таблиця. Хоча в зазначені роки можна прослідкувати тенденцію активізації законодавчої ініціативи Сенату.

Таблиця 1

КІЛЬКІСНЕ ПОРІВНЯННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ СЕНАТУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА (1989-2009 РР.)

Каденція	Кількість ініціатив	Прийняті Сеймом
1989-1991	27	17
1991-1993	9	4
1993-1997	19	7
1997-2001	27	14
2001-2005	26	16
2005-2007	19	3
2007-2009	61	33
Разом	188	94

В таблиці використані дані Канцелярії Сенату Республіки Польща.
Режим доступу: <http://www.senat.gov.pl>

Причини такої «пасивності» Сенату, за слушною думкою Я. Окжешика, криються у наступному:

- сенат не має відповідного експертного забезпечення;
- процедура висування ініціативи цілою палатою є досить складною і довготривалою;
- учасний законодавчий процес все частіше характеризується тенденцією до зосередження законодавчої ініціативи у виконавчій гілці влади [2, с. 124].

Очевидно, що законодавча ініціатива Сенату має велике значення, проте основною є подальша робота із законами прийнятими Сеймом. Закон після

направлення до Сенату, передається Маршалом палати до відповідних комісій задля опрацювання і надання Сенатові звіту про можливу позицію Сенату щодо даного закону. Позиція Сенату може включати три варіанти: прийняття закону без змін, внесення поправок до закону і відхилення закону в цілому. У першому випадку Закон скеровується до Президента з метою промудгації. У випадку внесення поправок Сенату, закон повертається до Сейму. Сейм може відхилити поправки абсолютною більшістю голосів, але якщо цього не відбувається, то поправки вважаються прийнятими і закон скеровується до президента. Ідентичним шляхом відбувається

відхилення сенацького вето стосовно певного закону. У випадку коли пропозиція про відхилення постанови Сенату не отримає вимаганої абсолютної більшості голосів, закон вважається не прийнятим, а Сейм може його розглядати повторно лише після нової процедури законодавчої ініціативи.

В основному Сенат використовує другу з перерахованих можливостей. Наступна таблиця містить статистичні дані щодо внесення Сенатом поправок до законів прийнятих Сеймом.

Таблиця 2

ПОРІВНЯННЯ КІЛЬКОСТІ ЗАКОНІВ ДО ЯКИХ СЕНАТ ВНІС ПОПРАВКИ

Каденція	Закони розглянуті Сенатом	Закони, прийняті без поправок	Закони, до яких Сенат вніс поправки
1989-1991	261	172	84
1991-1993	102	49	47
1993-1997	484	264	207
1997-2001	656	277	372
2001-2005	899	398	495
2005-2007	386	207	175
2007-2009	429	228	198
Разом	3217	1595	1578

В таблиці використані дані Канцелярії Сенату Республіки Польща.
Режим доступу: <http://www.senat.gov.pl>

З огляду на запропоновані дані видно, що майже до половини усіх законів розглянутих Сенатом було внесено поправки. Проте кількість внесених Сенатом змін не може свідчити про ефективність діяльності Сенату в цій сфері. Як свідчать критики бікамералізму в Польщі, більшість поправок мають редакційний, а не сутнісний характер. Проте серед прийнятих Сеймом поправок є такі, які не тільки суттєво змінили діюче право, а також безпосередньо вплинули на щоденне життя громадян. Назвати хоча б

поправки внесені до законів, що регулюють засади оподаткування (можливість утримання від оподаткування витрат на освіту дітей), а також до Закону про внесення змін до Кодексу праці (зрівняння правового статусу жінок і чоловіків при оформленні відпусток пов'язаних з вихованням дитини до 4 років) [2, с. 127].

Особливу увагу в цьому контексті слід приділити питанню реакції Сейму на поправки внесені Сенатом до законів ухвалених Сеймом.

Таблиця 3

РЕАКЦІЯ СЕЙМУ НА ПОПРАВКИ ВНЕСЕНІ СЕНАТОМ ДО ЗАКОНІВ

Каденція	Кількість законів, до яких Сенат вніс поправки	Кількість законів до яких Сейм прийняв всі поправки	Кількість законів до яких Сейм прийняв частину поправок	Кількість законів до яких Сейм відхилив всі поправки
I	84	18	49	11
II	47	13	24	6
III	207	37	157	13
IV	372	106	238	26
V	495	219	260	15
VI	175	78	81	13
VII	198	122	59	8
Всього	1578	593	868	92

В таблиці використані дані Канцелярії Сенату Республіки Польща.
Режим доступу: <http://www.senat.gov.pl>

Наведені відомості вказують на зростання поваги з боку Сейму законодавчій діяльності Сенату. Вона знаходить відображення у збільшенні кількості законів, до яких Сейм приймає всі застереження Сенату. Іншим показником, що ілюструє даний процес є кількість сенатських поправок прийнятих Сеймом, яка зростає кожної каденції: під час III каденції Сейм прийняв 65,9 % поправок, під час IV – 72,5 %, V каденції – 83,0 %, VI каденції – 81,8 % [2, с. 145], а під час VII каденції – 88,7 %. В контексті розгляду питання про поправки Сенату слід звернути увагу на відсутність

будь-яких арбітражних (узгоджувальних) механізмів між двома палатами.

Досить рідко Сенат використовує можливість відхилення закону в цілому. Це обумовлене меншою ефективністю такої діяльності: наскільки Сейм лише у 5,8 % випадків відхилив всі поправки Сенату, настільки сенатське вето було відхилене у 60 % випадків. Така тенденція також пояснюється мінімальною різницею у політичному складі обох палат парламенту, тому значних ідеологічних та програмних розходжень між ними майже не буває.

Таблиця 3

СТАТИСТИЧНЕ ПОРІВНЯННЯ ЗАКОНІВ ВІДХИЛЕНИХ СЕНАТОМ

Каденція	Кількість пропозицій про відхилення	Пропозиції прийняті Сеймом	Пропозиції відхилені Сеймом
1989-1991	6	3	3
1991-1993	7	3	4
1993-1997	11	4	7
1997-2001	5	3	2
2001-2005	6	1	5
2005-2007	4	1	3
2007-2009	1	1	0
Разом	40	16	24

В таблиці використані дані Канцелярії Сенату Республіки Польща.
Режим доступу: <http://www.senat.gov.pl>

Висновки та перспективи подальших розвідок.

Аналізуючи питання бікамералізму в Польщі, необхідно зазначити, що протягом існування Сенату починаючи з 1989 року тривають дискусії стосовно його реформування і удосконалення. Серед останніх пропозицій, які впливають безпосередньо на виконання законодавчої функції парламенту слід виділити: 1) збільшення до 3/5 більшості голосів необхідних для відхилення постанови Сенату щодо закону ухваленого Сеймом; 2) впровадження участі Сенату в повторному ухваленні законів після їх вето президентом; 3) запровадження спільної (узгоджувальної) комісії Сейму і Сенату, для вироблення спільних позицій і розв'язування можливих конфліктів між палатами парламенту.

Проблемою польського парламенту, яка вимагає негайного вирішення є також відсутність диференціації політичного складу Сейму і Сенату. Практика функціонування двопалатних парламентів доводить, що сенс існування другої палати найбільш очевидний, коли її політичний склад значно відрізняється від складу першої. Це досягається шляхом різного типу репрезентації обох палат (наприклад, нижча палата парламенту – репрезентація загальнополітична, вища – репрезентація територіальна), а також відмінних засад

вибору і каденції палат. В Польщі «Закон про вибори до Сейму і Сенату» не забезпечує достатніх механізмів, що диференціюють результати виборів до обох палат. Впровадження мажоритарної системи виборів до Сенату (при пропорціональних до Сейму) не стало таким механізмом в умовах домінування політичних партій в політичному житті країни. Як результат Сейм і Сенат реалізують загальнополітичний тип репрезентації.

Наприкінці статті автор вважає необхідним акцентувати на наступних факторах, які слід взяти до уваги при розгляді питання впровадження в Україні двопалатного парламенту, враховуючи проаналізований досвід Польщі. По-перше, запровадження Сенату посилить процес демократизації державної влади в Україні, сприятиме ширшому представництву територіальних інтересів на державному рівні. Проте запровадження в Україні Сенату на сучасному етапі може порушити існуючі, й до того ж досить нестабільні, механізми взаємодії органів державної влади. Також необхідно враховувати, що в Україні на відміну від Польщі друга палата традиційно не була елементом законодавчої влади, а отже не має досвіду функціонування двопалатного парламенту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl>.
2. Okrzesik J. Polski Senat: studium politologiczne / Janusz Okrzesik. – Warszawa: Kancelaria Senatu, 2008. – 201 s.
3. Porozumienia Okrągłego Stołu (Warszawa 6 lutego-5 kwietnia 1989 roku): [Opracowanie redakcyjne i techniczne W. Salmonowicz]. – Warszawa: NSZZ «Solidarność», 1989. – 272 s.
4. Sarnecki P. Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe / P. Sarnecki. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999. – 112 s.

5. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym // Mołdawa T. Konstytucje Polskie 1918-2008 / T. Mołdawa. – Warszawa, 2008. – S. 395-412.

С. В. Сорока,

Черноморский государственный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

СЕНАТ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША В 1989-2009 ГОДАХ

Анализируя вопросы бикамерализма в Польше, следует отметить, что на протяжении существования Сената с 1989 года, дебаты относительно его продолжать реформы и совершенствования. Среди последних предложений, которые непосредственно влияют на производительность законодательных функций парламента являются: (1) увеличить до 3/5 необходимого большинства отвергнуть решение Сената относительно закона, принятого Сеймом; 2) осуществление участием Сената в повторно принятие законов, когда veteraani президента; 3) введение единой (примирения), Комиссия Сейма и Сената, для выработки общих позиций и решений возможных конфликтов между палатами парламента. Проблема польского парламента, который требует срочного внимания, является отсутствие дифференциации политического состава Сейма и Сената. Практика функционирования двухпалатные парламента доказывает, что смысл существования второй камере наиболее очевидны, когда его политическое композиции значительно отличается от первого состава. Это достигается с помощью различных видов представления обеих палат (например, нижняя палата парламента, политическое представительство, выше – территориальное представительство), а также отличные основы для выбора и каденции камер. В Польше «Закона о выборах в Сейм и Сенат» не обеспечивает достаточных механизмов, которые отличают результаты Выборг в обеих палатах. Введение мажоритарной системы выборов в Сенат (если пропорционально в рацион) не такой механизм в условиях господства политических партий в политической жизни страны. В результате, Сейм и Сенат будет осуществлять общую политику, тип представления. В конце статьи автор считает необходимым сосредоточить внимание на следующих факторов, которые должны быть приняты во внимание при рассмотрении введение в Украине двухпалатного парламента, учитывая опыт Польши. Во-первых, введение сената укрепит процесс демократизации государственной власти в Украине, будет способствовать более широкому представлению территориальных интересов на государственном уровне. Тем не менее, введение в Украине Сената на современном этапе может нарушить существующие, а также очень неустойчивы, механизмы взаимодействия органов государственной власти. Вы также должны учитывать, что в Украине, в отличие от Польши, вторая камера традиционно не был членом законодательного органа, и, следовательно, не имеет опыта функционирования двухпалатного парламента.

Ключевые слова: бикамерализм; парламента; органы государственной власти.

S. Soroka,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

SENATE IN THE SYSTEM OF STATE POWER'S BODIES IN POLAND IN 1989-2009

Analyzing the issues of bicameralism in Poland, it should be noted that throughout the existence of the Senate since 1989, debates continue regarding its reform and improvement. Among recent proposals that directly affect the performance of legislative functions of Parliament are: (1) increase to 3/5 majority needed to reject the decision of the Senate regarding the law adopted by the Seimas; 2) implementation of the participation of the Senate in re the adoption of laws when veteraani the President; 3) the introduction of a common (conciliation), the Commission of the Sejm and the Senate, to develop common positions and solutions of possible conflicts between the houses of Parliament. The problem of the Polish Parliament, which requires urgent attention is the lack of differentiation of the political composition of the Sejm and the Senate. Practice of functioning bicameral parliaments proves that the meaning of the existence of the second chamber are most obvious when its political composition is significantly different from the first composition. This is achieved by various types of representation of both chambers (e.g., the lower house of Parliament, political representation, higher – territorial representation), as well as excellent foundations for the choice and cadence of the chambers. In Poland «the Law on elections to the Sejm and the Senate» does not provide sufficient mechanisms that differntiate the results Viborg to both chambers. The introduction of the majority system of elections to the Senate (if proportionally in the diet) was not such a mechanism in terms of the dominance of political parties in the political life of the country. As a result, the Sejm and the Senate will implement a General policy, the type of representation. At the end of the article the author considers it necessary to focus on the following factors that should be taken into account when considering the introduction in Ukraine of the bicameral Parliament, given the experience of Poland. First, the introduction of the Senate will strengthen the process of democratization of state power in Ukraine, will contribute to a broader representation of territorial interests at the state level. However, the introduction in Ukraine of

the Senate at the present stage can disrupt existing, and also very unstable, the mechanisms of interaction of public authorities. You must also consider that in Ukraine, unlike in Poland, the second chamber traditionally was not a member of the legislature, and therefore has no experience of the functioning of a bicameral Parliament.

Keywords: *bicameralism; Parliament; public authorities.*

© Сорока С. В., 2015

Дата надходження статті до редколегії 26.05.2015 р.

УЧАСТЬ МІЖНАРОДНИХ МІЖУРЯДОВИХ ТА НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

В статті розглядається досвід співробітництва органів місцевої публічної влади в Україні з міжнародними організаціями. Так, співпраця органів місцевої влади України з іноземними партнерами налагоджується в процесі розвитку міжнародних контактів місцевих державних адміністрацій, місцевих рад, їхніх виконавчих органів. Завдяки цьому органи місцевої публічної влади в Україні отримують доступ до кращих світових практик врядування та можливість реалізовувати їх на місцевому рівні, переймати світовий досвід для сталого розвитку громад. Українські представництва міжнародних міжурядових та неурядових організацій дозволяють більш активно залучати представників місцевих органів влади та громадськості з різних регіонів України, а також з інших країн для впровадження спільних проектів. Реалізуючи проекти, міжнародні організації, в свою чергу, впливають на політику, системи управління на всіх рівнях, що, в свою чергу, сприяє сталому розвитку міст та сільських територій. Підтримка ж з боку місцевої влади та активних громад допомагає вирішенню конкретних питань на місцевому, районному, обласному, державному та міжнародному рівнях.

Ключові слова: міжнародна неурядова організація (МНУО); міжнародна міжурядова організація (ММУО); міжнародне співробітництво; органи місцевого самоврядування; місцеві державні адміністрації.

Постановка проблеми. Останнім часом усе частіше партнерами органів місцевої публічної влади України виступають урядові організації зарубіжних держав (наприклад, Агентство міжнародного розвитку США (USAID), Канадське Агентство міжнародного розвитку (CIDA), Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA) та ін.), міжнародні міжурядові організації (економічні, фінансові, гуманітарні тощо), транснаціональні корпорації, фірми зарубіжних держав та міжнародні неурядові організації.

Основні форми міжнародного співробітництва органів місцевої влади в Україні розробляються і реалізуються безпосередньо виконавчими комітетами місцевих рад, міськими, районними й обласними державними адміністраціями. Організаційно-правові форми такого співробітництва носять різноманітний і багатоплановий характер і у своїй сукупності створюють систему міжнародних відносин на локальному і регіональному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема функціонування міжнародних міжурядових та неурядових організацій, визначення їх правового статусу все частіше привертає увагу науковців. Зокрема дослідженнями проблематики займалися Б. Кістяківський, Т. Алексєєва, Т. Нешатаєва,

С. Подшибякін, Л. Чернявська та ін. Однак поза увагою науковців і досі залишаються проблеми, пов'язані з питаннями співробітництва міжнародних організацій та органів місцевої влади як на світовому рівні, так і в Україні.

Мета статті полягає в розкритті змісту діяльності міжнародних міжурядових та неурядових організацій, визначенні їх ролі у процесі розвитку міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питань розвитку міжнародного співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування України стосується окрема група законодавчих та нормативно-правових документів, зокрема: Конституція України, Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про міжнародні договори України», «Про транскордонне співробітництво», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та ін. Крім того, цього напрямку стосується й низка міжнародних нормативно-правових актів, зокрема: Європейська хартія місцевого самоврядування, а також окремі документи Європейського Союзу, що регулюють процедуру взаємодії ЄС з його сусідами, зокрема, з Україною.

Законодавчі положення, що легалізують міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування (ОМС) України, знайшли своє закріплення у ст. 15 «Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тут міститься дозвіл органам місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації всередині країни і входження в індивідуальному порядку або в рамках відповідної національної асоціації в міжнародні асоціації й інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування [22].

Аналогічні положення, але в більш розгорнутому вигляді, містяться у ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування. З них випливає, що право на міжнародне співробітництво має бути неодмінно визнано державою як основне і надано органам місцевого самоврядування через закріплення в національному законодавстві. Зазначаються стратегічні цілі такого співробітництва – реалізація своїх повноважень і вирішення завдань, що становлять загальний інтерес, а також захист і просування загальних інтересів органів місцевого самоврядування. Називаються основні суб'єкти такого співробітництва – міжнародні неурядові організації, місцева влада й органи місцевого самоврядування інших (зарубіжних) держав [12].

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою і три додаткові протоколи до неї визнають право місцевих та регіональних влад на здійснення транскордонного співробітництва з широкого кола питань, зокрема щодо надання соціальних послуг та захисту навколишнього середовища [11].

Окрім ОМС, повноваження в галузі міжнародних відносин мають і місцеві державні адміністрації. Так, зокрема, вони відповідають за розвиток міжнародного співробітництва в галузі економіки, захисту прав людини, екологічної безпеки, охорони здоров'я, освіти і науки, культури, туризму тощо. Обласні та районні державні адміністрації можуть укладати договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах своєї компетенції [23].

Зацікавленість органів місцевої влади України в міжнародних зв'язках і у сприйнятті міжнародних стандартів місцевого управління, на думку В. Погорілка, може бути виявлена і зафіксована у формі мотивації. Мотивація, в свою чергу, складається з трьох рівнів-завдань, що реалізуються в рамках діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях.

Так, до першого, найбільш загального рівня належить завдання-мотив – вивчення, освоєння і впровадження власне стандартів становлення, розвитку і функціонування самої системи місцевого врядування. Друге завдання-мотив охоплює обмін досвідом у веденні місцевого господарства і управління локально-регіональними між органами місцевого самоврядування різних держав. Третє завдання-мотив полягає у становленні й розвитку різнопланового і багаторівневого співробітництва органів місцевої влади, суспільних формувань громадян, підприємницьких структур, жителів відповідних адміністративно-

територіальних одиниць із зарубіжними партнерами і виявляється шляхом різноманітних зв'язків [21].

Сьогодні міські ради і муніципальні асоціації України беруть активну участь у діяльності та заходах Всесвітньої федерації об'єднаних і споріднених міст (ВФОМ). Так, понад 50 українських міст мають споріднені зв'язки з понад 160 територіальними одиницями зарубіжних держав (Одеська міська рада має 37 споріднених міст та міст-партнерів, Дніпропетровська має 15 міст-побратимів, Київ підтримує зв'язки з понад 70 зарубіжними містами). Індивідуальними членами Федерації є Київ, Запоріжжя, Одеса, Харків, Донецьк. Інші міста представлені у ВФОМ через Асоціацію представників місцевої і регіональної влади України [10; 13; 18].

З питань локального й регіонального розвитку та місцевої демократії з Міжнародною спілкою місцевих влад (МСМВ) співробітничав Асоціація міст України (АМУ), Асоціація представників місцевої і регіональної влади України, міські ради Одеси, Львова, Харкова, Миколаєва, міська адміністрація Києва [21].

Так, зокрема, Асоціація міст України налагоджує зв'язки з іноземними та міжнародними організаціями, чия діяльність спрямована на вирішення проблем місцевого самоврядування, а також допомагає містам в налагодженні побратимських зв'язків. Так, АМУ планомірно поглиблює стосунки між українськими містами та їх європейськими партнерами. Наприкінці 2002 р. їй було прийнято до Ради європейських муніципалітетів та регіонів, що зміцнило її міжнародну позицію та репутацію України як держави, що прагне до європейської спільноти [3]. Сьогодні АМУ, що об'єднує більше 500 міст, селищ і сіл, є потужною організацією, що довела свою спроможність захищати інтереси місцевого самоврядування на національному та європейському рівнях.

Вагомий внесок у розвиток системи місцевого самоврядування та розбудову громадянського суспільства в Україні робить Фондація українсько-польської співпраці (ПАУСІ), заснована в квітні 2005 року. Вона докладає зусиль, щоб передати успішний досвід Варшави під час переходу до ринкової економіки, допомогти Україні інтегруватися до європейських та євроатлантичних структур шляхом запровадження європейського, зокрема польського, досвіду. Місією фундації також є інтенсивний транскордонний обмін знаннями та досвідом у ключових сферах, що впливають на розвиток людського капіталу й формування громадянського суспільства.

У червні 2014 року відбулася зустріч у рамках проекту «Бюджети за завданнями у Вінниці та Черкасах – підтримка належного врядування й фінансової прозорості органів місцевого самоврядування в Україні», що здійснювався ПАУСІ за фінансової підтримки Європейського Союзу та Центральноевропейської ініціативи. Українці навчалися в польських колег формувати бюджети, з'ясовували, як забезпечується ефективне використання місцевих коштів у польських містах, як можна досягти більшої прозорості та ефективності місцевих бюджетів в Україні.

Однією з останніх ініціатив ПАУСІ у 2015 р. є проект «Бюджети за завданнями у Вінниці і Черкасах –

підтримка фінансової прозорості та належного врядування в органах місцевого самоврядування України». Так, основною метою проекту є посилення здатності органів місцевого самоврядування та громадських організацій розбудовувати ефективне врядування у цих містах. Компонентами проекту є різноманітні тренінги, семінари, круглі столи, навчальні візити та стажування, консультативна підтримка, а також програма міні-грантів для громадських організацій. Брати участь у подібних проектах мають змогу жителі відповідних міст, посадові особи органів місцевого самоврядування, депутати міських рад, працівники комунальних підприємств та представники громадських організацій [27].

Ще однією міжнародною неурядовою організацією, яка об'єднує на засадах добровільності громадян України та інших держав, є «Україна–Польща–Німеччина» (UPD). Презентація UPD відбулася в липні 2007 року в німецькому місті Нойштреліці. Ця МНУО активно сприяє зміцненню дружби та розвитку тісного співробітництва народів України, Польщі й Німеччини, задоволенню та захисту законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів членів організації [19].

Показово, що за сприяння цієї організації та об'єднання «Україна – Польща» налагоджено співпрацю між більш як 120 територіальними громадами Вінницької області й адміністративними одиницями 10 воєводств Республіки Польща. У ролі структурного підрозділу виступає підприємство «Господарчий дім», метою якого є встановлення прямих зв'язків із фірмами та організаціями зарубіжжя щодо розвитку промислового виробництва, будівництва, сільського господарства й торгівлі.

Асоціація європейських прикордонних регіонів (АСПР) є найстарішою загальноєвропейською організацією з питань регіональної політики, спеціалізація якої направлена на сприяння розвитку прикордонних і транскордонних територій.

Відразу після утворення у 1971 р. АСПР встановила тісні контакти з Радою Європи, Європейською комісією, Європейським Парламентом, Радою європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR), а також з численними прикордонними регіонами [28; 29].

Цілями АСПР є представлення інтересів прикордонних регіонів в міжнародних структурах і національних органах влади, ініціація, підтримка і координація зв'язків прикордонних регіонів Європи, підготовка аналітичних матеріалів і рекомендацій, обмін кращими практиками прикордонної співпраці [2; 5].

Основні ж завдання АСПР полягають у реалізації програм та проектів, використанні фондів, їх отриманні і розподілі; допомозі у вирішенні прикордонних проблем; підготовці та реалізації спільних заходів та проектів; розширенні «Центру Європейських прикордонних регіонів» у тісній співпраці з Європейським Союзом та Радою Європи; інформуванні Європейських політичних органів і громадськості про питання прикордонного співробітництва.

АСПР є добровільною неурядовою асоціацією, її члени сплачують вступний і членський внески, поряд

з цим, АСПР отримує субсидії від Європейської Комісії і національних урядів [2].

Нині серед членів АСПР нараховується більше 180 європейських прикордонних регіонів (єврорегіонів) Європи, в тому числі єврорегіони за участю областей України: Одеська область, є членом АСПР як один з регіонів у складі Єврорегіону «Нижній Дунай», Донецька область перебуває у складі регіону «Донбас», Сумська область є засновником Єврорегіону «Ярославна», Харківська область є членом Єврорегіону «Слобожанщина». З 2013 року у Харківському національному економічному університеті ім. Семена Кузнеця працює Інформаційний центр Асоціації європейських прикордонних регіонів (Association of European Border Regions – AEBR). Основними напрямками роботи Інформаційного центру є: інформування про програми транскордонного співробітництва; аналітична робота зі створення та реалізації розвитку транскордонного співробітництва в Україні; комунікація з членами АСПР; координація україно-російського прикордонного співробітництва; координація роботи учасників на державному і місцевому рівнях [14].

Як повноправні члени АСПР Єврорегіони мають можливість користуватись всіма послугами цього об'єднання, брати участь в численних подіях і проектах, ініційованих АСПР, а також активно підтримувати роботу цієї організації в рамках завдань АСПР. В Україні координують діяльність Єврорегіонів безпосередньо обласні державні адміністрації та обласні ради [2; 5; 26].

Варто відмітити, що саме Асоціація європейських прикордонних регіонів виступила одним із засновників Ради Європейських регіонів у 1985 році, яка пізніше отримала назву Асамблея Європейських регіонів (АСР). Ця організація об'єднує на сьогоднішній день більше 260 регіонів Європи [2].

Асамблея європейських регіонів (The Assembly of European Regions) є європейською міждержавною організацією, яка займається питаннями регіональної демократії. Завданням об'єднання є міжрегіональний розвиток, обмін досвідом між регіонами у реалізації різних програм і проектів.

АСР, як специфічна політична форма організації регіонів, тісно співпрацює з Радою Європи та інституціями Європейського Союзу, підтримує постійні зв'язки з іншими міжрегіональними асоціаціями Європи та є представником їх інтересів на європейському й міжнародному рівнях. Головною метою АСР є надання «політичного голосу кожному з регіонів Європи». Також організація сприяє: просуванню принципу субсидарності та регіональної демократії; підвищенню політичного впливу регіонів в європейських інститутах влади; підтримці регіонів у процесі розширення Європи та глобалізації; полегшенню міжрегіонального співробітництва всередині розширеної Європи і за її межами; організації й розвитку діалогу та співробітництва між усіма регіонами Європи; сприянню посиленню політичної ролі регіонів Європи; розробці спільних проектів у різних сферах і їх реалізації. Основним завданням АСР є сприяння регіоналізації в Європі та підтримка принципів субсидарності й

комплементаризму між місцевим, регіональним і національним рівнями, а також наднаціональним, єднання регіонів Європи задля реалізації цілей європейської інтеграції і надання їм можливості брати участь у будівництві Європи [26].

Першим регіоном з України у 1993 р. на правах повноважного члена до Асамблеї європейських регіонів була прийнята Одеська область. Починаючи з 1996 р. представники Одеської області постійно беруть участь у заходах АЄР. Одеська обласна державна адміністрація часто виступає організатором міжнародних конференцій, проектів, форумів, регіональних самітів. Під час зустрічей обговорюються напрямки потенційного співробітництва між Одеською областю та АЄР, зокрема у таких сферах охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища, альтернативних джерел енергії, сільського господарства [1]. Це сприяє спільному пошуку шляхів вирішення загальних проблем та покращенню соціально-економічних умов життя у Чорноморському регіоні.

Дніпропетровщина домовилась про співпрацю з Асамблеєю європейських регіонів у 2013 р. Саме у м. Дніпропетровську в серпні 2015 р. було відкрито єдиний в Україні офіс Асамблеї європейських регіонів. Тоді сторони – Дніпропетровська обласна рада та Асамблея європейських регіонів (АЄР) – підписали протокол про наміри щодо співробітництва та взаємодії. На вересень 2015 р. представництво АЄР визначило низку заходів, у Дніпропетровську. Так, зокрема, 11-12 вересня 2015 р. на базі офісу АЄР буде проведено круглий стіл з питань децентралізації, 17-18 вересня 2015 р. – круглий стіл з питань розвитку малого і середнього підприємництва. У жовтні Дніпропетровськ відвідає генеральний секретар Асамблеї регіональних та місцевих влад, який проведе зустріч з питань прозорості виборів [4].

Неурядовою громадською організацією, яка об'єднує 29 міст з країн Чорноморського басейну і Середземномор'я є Міжнародний Чорноморський клуб (МЧК). Україна має найбільший з усіх країн представницький склад у цій організації – дев'ять міст: Одеса, Миколаїв, Іллічівськ, Херсон, Южний, Маріуполь, а також Ялта, Севастополь і Феодосія. Клуб має статус спостерігача при Організації Чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС) і консультативний статус при Економічній і Соціальній Раді ООН. МЧК також є членом Міжнародної Ради місцевої влади та Європейської ради малого бізнесу.

МЧК був створений у 1992 році в Одесі для зміцнення й розвитку ділового співробітництва між містами-портами країн Чорноморського басейну. Головною метою створення Клубу є досягнення високого ступеня інтеграції між країнами Чорноморського регіону; вирішення спільних завдань, пов'язаних із Чорноморським узбережжям; координація соціально-економічного, екологічного, культурно-освітнього розвитку в Чорноморському регіоні.

Практичними кроками на шляху втілення цієї мети члени організації вважають участь у розробці, узгодженні, організації й виконанні спільних інвестиційних проектів в області економіки, екології, туризму й

культури; створення умов для вільного підприємництва, розширення торгівлі; вирішення проблем раціонального використання природно-ресурсного потенціалу та захисту Чорного й Азовського морів від забруднення; зміцнення системи організаційно-економічних, науково-технічних, комерційних і культурних зв'язків між містами і регіонами Чорноморського басейну.

Керівним органом МЧК є загальні збори (Асамблея) всіх членів Клубу, які проводяться не рідше одного разу на рік. Правління Клубу, Виконавча Дирекція, та Ділова Рада МЧК мають виконавчі функції. При МЧК створено Ділову Раду з представників об'єднань ділових кіл і торгово-промислових палат міст-членів МЧК. Рада є реальним інструментом більш професійного підходу й ефективного економічного співробітництва. Виконавчі органи розробляють перспективні програми Клуба, вирішують фінансові питання, взаємодіють з місцевими клубами, створеними в містах-членах МЧК [16; 20].

Важливим є також те, що міста-члени МЧК вважають своєю місією слугувати мостом порозуміння між урядами своїх країн. За словами колишніх членів Клубу, саме місцеві органи самоврядування, на відміну від урядів, ближчі до населення, до соціально-економічних аспектів життєдіяльності, націлені виключно на інтеграцію та співпрацю [6, с. 46]. Це проявляється, насамперед, у непохитній позиції Клубу по недопущенню його перетворення на арену для політичних дискусій та з'ясування стосунків між його членами. Таким чином, сутність співпраці члени МЧК бачать у дузі інтеграції: розвиток тісних ділових та інших зв'язків на транснаціональному рівні поступово призводить до досягнення позитивної взаємодії й на міждержавному рівні.

За весь період функціонування Міжнародного Чорноморського Клубу Україна на державному та муніципальному рівнях значно сприяла його ефективній діяльності, впровадженню важливих проектів, ініціювала нові заходи в соціально-економічній, культурно-освітній та інших сферах. Офіційні представники України – посли, консули, голови обласних державних адміністрацій, державні і громадські діячі – беруть участь в Асамблеях, семінарах та інших заходах МЧК. Ряд Асамблей були проведені в українських містах: Одесі, Маріуполі, Миколаєві, Ялті. Одеський та Миколаївський міські голови Е. Гурвіц та В. Чайка свого часу обіймали посаду Президента клубу в 1995-1998 та 2002-2005 рр., а тодішні Президент торговельно-промислової палати Миколаївської області С. Локарев та директор Регіонального фонду підтримки підприємництва в Миколаївській області І. Копійка – посаду Виконавчого директора у 2002-2003 рр. та 2003-2005 рр. відповідно [6, с.47]

На рахунок українських міст-членів МЧК виконання цілої низки заходів, що урізноманітнили форми діяльності Клубу, сприяли довгостроковій реалізації його цілей. Втім, питання подальшої активізації діяльності українських міст в рамках МЧК залишається актуальним, адже іноді Асамблеї та засідання Правління проводяться без участі представ-

ників українських міст, зокрема Миколаєва, Одеси, Маріуполя [17].

Враховуючи попередній досвід роботи муніципалітетів та торговельно-промислових палат українських міст у рамках МЧК, можна вважати перспективними такі напрямки співпраці: екологія (питання використання та охорони ресурсів Чорного моря); розвиток інфраструктури; комунікаційні можливості; взаємний обмін досвідом з питань підприємництва, приватизації, підтримки малого і середнього бізнесу, а також міського господарства – реконструкції міських мереж комунальних служб та доріг, екології та утилізації міських відходів, програм соціального захисту населення. Все це, в свою чергу, сприятиме посиленню позитивного іміджу українських міст, дасть змогу партнерам ознайомитись з можливостями, які пропонує подібне співробітництво, активізує ділову співпрацю.

Всесвітня Рада Місцевих Екологічних Ініціатив (ICLEI) є міжнародною асоціацією місцевих органів влади, які забезпечують сталий розвиток регіонів. Співробітництво м. Миколаєва (Миколаївської міської ради) з ICLEI триває з 1997 р. Повноправними членами Ради є більше 400 міст та асоціацій зі всього світу, а також сотні органів місцевого самоврядування, які приймають участь у спеціальних кампаніях та проектах ICLEI. Метою ICLEI є створення та сприяння всесвітньому руху органів місцевого самоврядування за для досягнення реальних поліпшень умов загального сталого розвитку навколишнього середовища шляхом спільних дій на місцевому рівні. ICLEI працює як демократична міжнародна асоціація органів місцевого самоврядування та міжнародне агентство з охорони навколишнього середовища [7; 8, с.35].

З 1992 р. в Україні діє Представництво Фонду Ганса Зайделя (Німеччина). Так, щорічно Представництво Фонду у рамках своєї діяльності проводить до ста різноманітних заходів з багатьма партнерськими організаціями. У сфері державного управління Представництво співпрацює з Київською міською державною адміністрацією, Львівською обласною державною адміністрацією, Львівською міською радою, Інститутом управління (м. Львів), Дніпропетровською обласною радою, а до 2013 р. з Севастопольською міською адміністрацією, Севастопольською міською радою. Співпраця налагоджена також з Національною академією державного управління при Президенті України і регіональними Інститутами державного управління в Одесі, Харкові, Дніпропетровську і Львові, а також Центрами перепідготовки і підвищення кваліфікації органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій в Севастополі, Івано-Франківську і Чернігові.

Основними напрямками роботи Представництва Фонду є: сприяння обміну досвідом між співробітниками органів державного і місцевого управління України і Баварії; допомога у підготовці і підвищенні кваліфікації керівних кадрів державних органів і посадовців органів місцевого самоврядування України; розробка учбових курсів і програм підвищення

кваліфікації з використанням кращих європейських практик [9].

Впливовою неурядовою неприбутковою організацією, що працює з сільськими громадами України для покращення добробуту родин, піклуючись про довкілля є Міжнародний благодійний фонд «Добробут громад» (МБФ «Добробут громад»). Організація діє в різних напрямках: надається допомога родинам, що постраждали від техногенних та стихійних лих; впроваджуються агроекологічні проекти; ініціативи щодо підтримки сільської молоді та дітей й забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок. Діяльність МБФ «Добробут громад» орієнтована на комплексний розвиток сільських громад.

Проекти організації охоплюють кілька пов'язаних між собою завдань в галузі сталого розвитку, у тому числі: забезпечення доступу на ринки для дрібних виробників сільськогосподарської продукції та інших послуг пов'язаних з ними, створення нових або покращення існуючих збутових ланцюжків, мобілізація громад, освіта та підготовка кадрів, розвиток потенціалу лідерів громад тощо. В різних регіонах України Фондом успішно реалізовано понад 70 проектів [24].

Фонд отримує підтримку від мережі «Хайфер Інтернешнл» (Heifer International), що була заснована в 1944 році в США й виконує проекти у 125-ти країнах світу. «Хайфер Інтернешнл» заснована у Сполучених Штатах Америки і є недержавною неприбутковою корпорацією. Її місія – підвищення добробуту селянських родин, подолання голоду та бідності у світі, збереження і покращення навколишнього середовища. З часу заснування цієї організації було надано допомогу більш ніж 20-ти млн. родинам. Її діяльність впроваджується в Центральній і Східній Європі, Азії, Африці, Латинській та Північній Америці.

В Україні організація розпочала свою діяльність у 1994 році відкриттям пілотного проекту «Розвиток селянських господарств у Дрогобицькому районі Львівської області». В подальшому МБФ займався впровадження таких проектів як «Розвиток молочарських кооперативів в Україні» (декілька фаз), «Кооперативна навчальна ферма та послуги», «Розвиток полуничних кооперативів» (Проект «Екофрукт») тощо [15; 24].

У 2012 р. першому кооперативному молокопереробному підприємству «Молочний край» у Чернівецькій області було надано організаційну підтримку та співфінансування від Чернівецької обласної та Сторожинецької районної рад. Отримано державну підтримку на будівництво молокопереробного підприємства на Кіровоградщині. З 2013 р. МБФ «Добробут громад» організовує зустрічі з міжнародними делегаціями задля обміну досвідом та демонстрації практик, що застосовуються під час впровадження проектів в Україні. Сьогодні координатори фонду проводять тренінги-навчання в районах областей для депутатів місцевих рад та представників громадськості щодо можливостей залучення інвестицій у розвиток громад [25]. Таким чином, завдяки згуртованості громад, які самоорганізуються у сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, а також за

активної організаційної та фінансової підтримки обласної, районної та місцевої влади, вирішується проблема зайнятості населення у сільській місцевості, підвищуються прибутки жителів сіл і, відповідно, з'являються можливості для подальшого розвитку територіальних громад.

Висновки. Підсумовуючи, варто наголосити, що співпраця органів місцевої влади з міжнародними міжурядовими та неурядовими організаціями або безпосередня участь в їх діяльності дає змогу долучи-

тись до впровадження сучасного світового досвіду врядування. Міжнародні асоціації та спілки місцевих влад виробляють загальні стандарти у діяльності місцевого врядування, забезпечують налагодження особистих контактів між головами муніципалітетів, місцевих адміністрацій. Реалізація різноманітних проектів за підтримки міжнародних організацій допомагає активізувати «третій сектор» в конкретній державі та орієнтує громаду на відповідальну участь в муніципальній діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Асамблея європейських регіонів [Електронний ресурс] // Департамент зовнішньоекономічної діяльності та європейської інтеграції Одеської обласної державної адміністрації. – 2014. – 8 квітня. – Режим доступу: <http://ved.odessa.gov.ua/mezhdunarodnye-organizacii-evrointegraciya/asambleya-vropejskih-regionv/>
2. Асоціація європейських прикордонних регіонів [Електронний ресурс] // Департамент зовнішньоекономічної діяльності та європейської інтеграції Одеської обласної державної адміністрації. – 2012. – 20 липня. – Режим доступу: <http://ved.odessa.gov.ua/mezhdunarodnye-organizacii-evrointegraciya/asocacyu-vropejskih-prikordonnih-regionv/>
3. Асоціація міст України: загальна інформація [Електронний ресурс] // Асоціація міст України. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/page/zagalna-informatsiya-0>
4. В Україні відкрили перший офіс Асамблеї європейських регіонів [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. – 2015. – 5 серпня. Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.mobi/a/27172667.html>
5. Взаємодія з міжнародними організаціями – АСПР [Електронний ресурс] // Донецька обласна державна адміністрація: Зовнішні зв'язки регіону. – 2012. – 1 вересня. – Режим доступу: <http://donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=01.15&iface=Mobile&cmd=view&args=id:918>
6. Воротнок М. Шляхи активізації діяльності України у Міжнародному Чорноморському Клубі (МЧК) / М. Воротнок // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2(3). – С. 45-50.
7. Всесвітня рада екологічних ініціатив [Електронний ресурс] // Офіційний портал Миколаївської міської ради – Режим доступу: http://www.old.mkrada.gov.ua/foreign_affairs/eco_initiat.html
8. Гурець Н. Впровадження схеми екологічного менеджменту і аудиту (EMAS) у структурний підрозділ виконавчого комітету Миколаївської міської ради // Н. Гурець, Екологічний менеджмент: зб.наук.пр. / за ред. В. Гайченка. – К.: МАУП 2006. – 266 с. – С. 34-37.
9. Діяльність Фонду Ганса Зайделя в Україні [Електронний ресурс] // представництво Фонду Ганса Зайделя в Україні. – Режим доступу: http://www.hss.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=21&Itemid=16&lang=uk
10. Дніпропетровськ запрошує Вас: Міста-побратими [Електронний ресурс] // Дніпропетровськ запрошує Вас! Дніпропетровська міська рада – офіційний інтернет-портал. – Режим доступу: <http://www.dniproinvitesyou.org/mizhnarodna-diyalnist/ mista-pobratymy/>
11. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, 21 травня 1980 року [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Страсбург, 15 жовтня 1985 року // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
13. Європейські міста-побратими Києва [Електронний ресурс] // Асоціація Європейський Київ. – Режим доступу: <http://www.evropa-kiev.org/70-evropejski-mista-pobratimi-kieva>
14. Інформаційний центр Асоціації європейських прикордонних регіонів (АСПР) [Електронний ресурс] // Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця. – Режим доступу: http://www.hneu.edu.ua/Information_Center_Association_of_European_Border_Regions_AEBR
15. Історія БО «Добробут громад» [Електронний ресурс] // Міжнародний благодійний фонд «Добробут громад». – Режим доступу: <http://communitywellbeing.org.ua/uk/insideheiferukraine/history-of-heifer-ukraine.html>
16. Міжнародний Чорноморський Клуб: об організації [Електронний ресурс] / Міжнародний Чорноморський Клуб. – Режим доступу: <http://www.i-bsc.org/ru/about/>
17. Міжнародний Чорноморський Клуб: Архів документів [Електронний ресурс] / Міжнародний Чорноморський Клуб. – Режим доступу: <http://www.i-bsc.org/ru/архив-документов-2/>
18. Міжнародне співробітництво Одеси [Електронний ресурс] // Офіційний сайт міста Одеса. – Режим доступу: <http://www.omr.gov.ua/ua/cooperation/>
19. Міжнародне товариство «Україна – Польща – Німеччина» [Електронний ресурс] // Міжнародне товариство «Україна – Польща – Німеччина». – Режим доступу: <http://ukropolgerm.com/content/about>
20. Миколаїв в міжнародних організаціях [Електронний ресурс] // Миколаївська міська рада. Офіційний портал. – Режим доступу: http://old.mkrada.gov.ua/foreign_affairs/cooperation.html
21. Погорілко В. Муніципальне право України [Електронний ресурс] / Кол. авт.; за ред. В. Погорілка, О. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/65588-rozdl-XIV-mjnarodn-zvyazki-organvmstsevo-samovryaduvannya-ukrani.html>
22. Про місцеве самоврядування в Україні, Закон України від 21.05.1997 [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 170. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
23. Про місцеві державні адміністрації, Закон України від 09.04.1999 [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20-21. – С. 190. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

24. Про фонд [Електронний ресурс] // Міжнародний благодійний фонд «Добробут громад». – Режим доступу: <http://communitywellbeing.org.ua/uk/insideheiferukraine.html>
25. У районі проведено тренінг щодо можливості залучення інвестицій у розвиток громад [Електронний ресурс] // Великолепинський район. Офіційний веб-сайт районної влади. – 2015. – 9 вересня. – Режим доступу: <http://lepetykharda.gov.ua/u-rayoni-provedeno-trening-shchodo-mozhlyvosti-zaluchennya-investytsiy-u-rozvytok-gromad>
26. Участь в Асоціації Європейських Прикордонних Регіонів [Електронний ресурс] // Харківська обласна державна адміністрація. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/351/441/451/453?sv>
27. Фондація українсько-польської співпраці (ПАУСІ) [Електронний ресурс] // Фондація українсько-польської співпраці. – Режим доступу: <http://www.pauci.org>
28. History of Association of European Border Regions (AEBR) [Електронний ресурс] // Association of European Border Regions. Official. – Режим доступу: <http://www.aebr.eu/en/profile/history.php>
29. Profile – Association of European Border Regions (AEBR) [Електронний ресурс] // Association of European Border Regions. Official. – Режим доступу: <http://www.aebr.eu/en/index.php>
30. What is AER? [Електронний ресурс] // Assembly of European Regions. – <http://www.aer.eu/what-is-aer/aer>

А. О. Ткач,

Черноморский государственный университет имени Петра Могилы, г. Николаев, Украина

УЧАСТИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОЦЕССЕ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

В статье рассматривается опыт сотрудничества органов местной публичной власти в Украине с международными организациями. Так, сотрудничество органов местной власти Украины с иностранными партнерами налаживается в процессе развития международных контактов местных государственных администраций, местных советов, их исполнительных органов. Благодаря этому органы местной власти в Украине получают доступ к лучшим мировым практикам управления и возможность реализовывать их на местном уровне, перенимать мировой опыт для устойчивого развития общин. Украинские представительства международных межправительственных и неправительственных организаций позволяют более активно привлекать представителей местных органов власти и общественности из разных регионов Украины, а также даже других стран для внедрения совместных проектов. Реализуя проекты, международные организации, в свою очередь, влияют на политику, системы управления на всех уровнях, что, в свою очередь, способствует устойчивому развитию городов и сельских территорий. Поддержка же со стороны местной власти и активных общин помогает решению конкретных вопросов на местном, районном, областном, государственном и международном уровнях.

Ключевые слова: международная неправительственная организация (МНПО); межправительственная организация (ММПО); международное сотрудничество; органы местного самоуправления; местные государственные администрации.

А. Tkach,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

THE PARTICIPATION OF INTERNATIONAL INTERGOVERNMENTAL AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL COOPERATION OF LOCAL PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE

The article deals with the experience of cooperation of local public authorities in Ukraine with international organizations. The cooperation between Ukrainian local governments and foreign partners is getting better and the development of international contacts going directly with local state administrations, local councils and their executive bodies. The local authorities in Ukraine have access to the world's best management practices and the ability to implement them at the local level; local governments can learn from international experience how to develop sustainable communities.

Ukrainian representative offices of international intergovernmental and nongovernmental organizations can more actively involve local authorities and communities from different regions of Ukraine and even from other countries for the implementation of their projects. Implementing projects, international organizations influence the policy, management systems at all levels, which in turn contributes to the sustainable development of cities and rural areas. The support from the local authorities and active community helps to solve specific issues at the local, district, regional, national and international levels.

Keywords: international non-governmental organizations (INGOs); intergovernmental organizations (IGOs); international cooperation; local authorities; local state administrations.

Шевченко С. О.,
д-р наук з держ. упр.,
канд. пед. наук, доцент,
Заслужений працівник освіти України,
завідувач кафедри філософії, соціології державного управління,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
E-mail: ssa17@bk.ru

АНАЛІЗ ПОНЯТТЄВО-КАТЕГОРІЙНОГО АПАРАТУ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ГУМАНІЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Професійна підготовка майбутніх публічних управлінців має забезпечувати навчання і виховання професіоналів, які легко орієнтуються в новітніх галузевих досягненнях і технологіях, з розвинутим творчим мисленням, компетентностями, які уможливають ефективно вирішення комплексу завдань, що постануть перед ними, з урахуванням вищості гуманістичних пріоритетів, до яких спостерігається потужна тенденція у сучасному суспільстві.

Науковими дослідженнями доведено, що гуманізація й гуманітаризація – два взаємозалежні складники єдиного процесу підготовки фахівців. Аргументується, що утвердження гуманізації процесу професійного навчання публічних службовців в теорії і практиці вищої професійної освіти супроводжується становленням відповідного поняттєво-категорійного апарату. Уточнюються сутність і співвідношення ключових понять щодо гуманізації педагогічної діяльності: гуманізм, гуманізація педагогічної діяльності, самореалізація, особистісна зрілість викладача вищої школи, самоактуалізація, самоздійснення. Практика професійної підготовки публічних службовців свідчить, що ця проблема у вищих навчальних закладах ще далеко не розв'язана.

Недостатня гуманітарна освіченість як невдалий результат гуманізації освітнього процесу руйнівно відбивається на людині, на її світосприйманні й світогляді. Певним нейтралізатором такого стану є гуманітаризація навчання, професійної підготовки майбутніх фахівців. Вона, як процес освоєння знань про людину, не просто поповнює знання людини, що навчається, а й виконує дуже важливу людинотворчу роль: людина перетворює знання про людину, людську сутність в лінію свого життя і праці, тим самим олюднює останні, перетворюючи гуманітарні знання в діючі технології.

Мета статті – здійснення аналізу понятійно-категорійного апарату дослідження процесу гуманізації професійної підготовки публічних службовців в частині педагогічної діяльності викладачів вищої школи для обґрунтування теоретичних і науково-методичних засад гуманізації процесу професійного навчання публічних службовців.

Ключовим елементом головного понятійного конструкта є поняття «гуманізм». За нашою гіпотезою для того, щоб викладачу ВНЗ здійснити «перегляд і переоцінку» своєї діяльності, перетворивши гуманізм у центральну складову свого педагогічного мислення, йому слід спиратися на фундаментальну потребу кожного викладача ВНЗ у самостійній реалізації свого особистого гуманістичного потенціалу, під яким розуміється сукупність його внутрішніх сил, спрямованих на повагу до гідності кожного суб'єкта педагогічного процесу, на ставлення до студента як до найвищої цінності нарівні з собою та іншими членами суспільства.

У сучасній науці серед показників особистісного гуманістичного потенціалу викладача особливе місце займає феномен самореалізації. У статті доведено, що індикаторами самореалізації є: виявлення особистісних факторів, пов'язаних з успіхом у професійній діяльності викладача-педагога; вбачання професійної успішності педагога як основного чинника гуманізації педагогічної діяльності і педагогічного процесу. Дефініція процесу самореалізації особистості сформульована нами як породжений фундаментальною потребою особистості процес об'єктивзації її сутнісних сил, який відбувається завдяки її

власній діяльності і спричиняє включення особистості до ієрархічно вищих систем. Таке визначення релевантне сучасним уявленням гуманістичної педагогіки.

Стверджується, що з'ясування та застосування базових понять у межах зазначеного підходу дає змогу вірогідно описувати, пояснювати, прогнозувати, ефективно проектувати системи освіти та забезпечувати гуманізацію навчально-виховного процесу в них.

Ключові слова: *поняттєво-категорійний апарат; гуманізм; гуманізація; особистість; діяльність; педагогічна діяльність; педагогічний процес; самореалізація; особистісний розвиток; особистісна зрілість викладача вищої школи; самоактуалізація; самоздійснення.*

Постановка проблеми та її актуальність. Система вищої професійної освіти має забезпечувати навчання і виховання професіоналів, які легко орієнтуються в новітніх галузевих досягненнях, ерудованих, з розвитком творчим мисленням, здатних ефективно вирішувати весь комплекс завдань, що постануть перед ними, з урахуванням гуманістичних пріоритетів та людських цінностей, затребуваність яких все більше спостерігається у сучасному суспільстві. Ця ж тенденція загострює розуміння старої істини: врешті-решт публічне і державне управління, економіка, політика й культура сходяться на людині.

Науковими дослідженнями доведено, що гуманізація й гуманітаризація – два взаємозалежні чинники єдиного процесу підготовки фахівця, які передбачають відхід вищої школи від авторитарної педагогіки з її ставленням до студентства як пасивного об'єкта впливу, яка формувала психологічний тип особистості, не здатної до вибору й компромісів, яка завжди надавала перевагу однозначності над поліваріантністю, категоричним судженням – над дискусією, й оволодіння повною мірою педагогікою співробітництва, заснованою на діалогічному спілкуванні науково-педагогічних працівників і студентів як рівноправних суб'єктів навчальної діяльності.

Проблема гуманізації вищої професійної освіти, як і загальної, багатогранна і має міждисциплінарний характер. В цьому переконує все більша кількість наукових досліджень, присвячених їй в різних наукових галузях: філософії, педагогіці, психології, соціології, державному управлінні та ін. Як відомо, саме через оновлення базисних одиниць – понять і категорій, що дають змогу емпірично і теоретично відобразити й пояснити предмет дослідження, і здійснюється розвиток науки, за допомогою якої пояснюється картина світу.

Аналіз наукових праць, присвячених розв'язанню проблеми. Науковий доробок Ш. О. Амонашвілі, Г. О. Балла, І. Д. Беха, С. У. Гончаренка, В. С. Лутая, О. А. Захаренка, І. А. Зязюна, В. І. Лозової, Н. Г. Ничкало та ін. значною мірою збагатив вітчизняну науку концептуальними засадами гуманізації освіти. Проте аналіз наукових праць, присвячених проблемі гуманізації професійної підготовки публічних службовців свідчить, що існуючі виклики в досліджуваному проблемному полі ще не дістали необхідної й достатньої, системної емпіричної та теоретичної рефлексії.

Наш державно-управлінський і педагогічний досвід в професійній підготовці публічних службовців підтверджує істинність висновків наукових розвідок В. П. Андрущенко та Л. В. Губерського: нехтування гуманітарною складовою часто призводить до

розгубленості особистості перед ідеалами, добром і злом, прекрасним і потворним, справедливим і несправедливим. Часто «перед нами постає талановита, здібна, конструктивна, творча і одночасно одномірна особистість, яка творить свій світ за законами «логіки металу», а не «логіки людських відносин»» [1, с. 196]

Одночасно ми переконані в тому, що саме педагогічна діяльність має ввійти в душу студенту – майбутньому публічному управлінцю всім гуманітарним еством, центром якого є Людина в її неповторності і красі. Вища школа має стати для майбутнього управлінця саме тим осередком, де його навчатиме не лише «гнути підкови», але й розуміти для чого це потрібно, відчувати людиноспрямовану сутність культури з її «металевим остовом» і «цивілізаційним оскалом» [Там само, с. 196]

Недостатня (або часто відсутня) гуманітарна освіченість як невдалий результат гуманізації освітнього процесу руйнівно відбивається на людині, на її світосприйманні й світогляді, відношенні до свого оточення й самого себе, своїх обов'язків, в т.ч. службових, негативно впливає на результати подальшої діяльності, призводить до економічних, моральних, духовних та інших втрат.

Певним нейтралізатором такого стану є гуманітаризація навчання, професійної підготовки майбутніх фахівців. Гуманітаризація навчання як процес освоєння знань про людину, не просто поповнює знання людини, що навчається, а й виконує менш помітну, проте дуже важливу людинотворчу роль: людина перетворює знання про людину, людську сутність в лінію свого життя і праці, тим самим олюднює останні, перетворюючи гуманітарні знання в дійові технології. Саме в цьому і є сутність і мета гуманізації вищої освіти, в т.ч. й професійної управлінської.

Обґрунтування теоретичних і науково-методичних засад гуманізації процесу професійної підготовки публічних службовців не може бути здійснене без формування поняттєвого апарату. **Метою** цієї статті є здійснення аналізу поняттєво-категорійного апарату дослідження процесу гуманізації професійної підготовки публічних службовців в частині педагогічної діяльності викладачів вищої школи.

Виклад основного матеріалу. Аналіз основних дефініцій показав, що науковці пропонують доволі широкий діапазон поглядів на визначення основних понять досліджуваної проблеми.

Існують різні види тлумачень ключового поняття «гуманізм»: національні, філософські, загально – та конкретно наукові. Істотно відрізняючись за визначенням місця людини у світі, сенсу її існування, покладеною на неї місією, всі вони сходяться в

одному – людина є епіцентром цінностей нашого світу. У визначеннях розглядається гуманізм як цінність, як система, як процес, як вплив на особистість, як результат.

Загальновідомо, що саме діяльність виступає тим підґрунтям, на якому будь-яка людина активно змінює світ і творить саму себе. Тому проаналізуємо сутність гуманізму з огляду на категорію «діяльність». Не піддаючись однозначній дефініції, значення слова «гуманізм» може бути таким: спосіб життєдіяльності, в центрі якого стоїть людина; визнання людського життя найвищою цінністю; програма врятування людства; самоактуалізація людиною власної сутності; модель осмислення феномена людини; визнання високої оцінки людської гідності; стратегія тотального панування людини над світом та ін.

З'ясовуючи сутність педагогічної діяльності на засадах гуманізму ми виявили наступне. «Гуманізм (від лат. *humanus* – людський, людяний) – система ідей і поглядів на людину як найвищу цінність» [4, с. 76]. Погоджуючись у цілому з С. У. Гончаренком, зауважимо, що людина може бути найвищою цінністю тільки в порівнянні з іншими людьми, визнаючи їх права на вільний розвиток і вияв своїх здібностей, утвердження блага людини як критерію оцінки суспільних відносин. Визнання цих прав передбачає ще й боротьбу за них, а гуманізм відображає високий рівень свідомого ставлення людини до інших людей і виявляється в глибокій пошані до людини і її гідності, в активній боротьбі проти всіх форм людиноненавистності [9].

Як світогляд антропоцентризму, «...який перманентно підлягає осмисленню і рефлексії в канонах ціннісних підходів Ренесансу і пізніших філософських систем» тлумачать «гуманізм» у всесвітній енциклопедії [2]. Це визначення є цінним з огляду на те, що постійне рефлексивне переосмислення «гуманізму» як засадничого принципу педагогічної діяльності, – необхідна умова самодостатності й самоусвідомлення викладача ВНЗ.

У соціологічному енциклопедичному словнику гуманізм визначається як «ідеологія і практика, засновані на принципах рівності, справедливості, які розглядають людину як вищу цінність», а потім як «напрямок у філософії, науці та мистецтві, що акцентує увагу на внутрішніх і зовнішніх якостях людини і розглядає її як «мірило всіх речей» [7]. Обидва визначення підтверджують тезу про поліваріантність поняття «гуманізм», яка детермінується ще й можливістю визначити його природу в контексті різних культур і цивілізацій та з урахуванням змісту загальнолюдських цінностей, які кожна нація бачить, зберігає й відтворює по-своєму.

В Українському педагогічному словнику термін «гуманізація освіти» визначається як центральна складова нового педагогічного мислення, яка передбачає перегляд, переоцінку всіх компонентів педагогічної діяльності у світлі їхньої людинотворчої функції [4].

У вищій школі пропозиції щодо кардинальних змін у педагогічній діяльності та порушення стереотипів багаторічної практики в умовах нових гасел, але зі старим науково-методичним забезпеченням життєдіяльності вищої професійної освіти, завжди сприймалися

науковцями й викладачами з обережністю. При цьому зазначимо, що чіткого уявлення про те, як викладачу ВНЗ здійснити перегляд своєї діяльності, зробивши гуманізм центральною складовою свого педагогічного мислення, в закладах вищої професійної освіти в остаточному вигляді не існує. Це можна пояснити тим, що педагогічна діяльність більшістю дослідників вважається гуманістичною апріорі, але на практиці це зовсім не так. Тому при вирішенні цієї проблеми треба спиратися на фундаментальну потребу кожного викладача ВНЗ у самостійній реалізації свого особистого гуманістичного потенціалу, під яким ми розуміємо сукупність його внутрішніх сил, спрямованих на повагу до гідності кожного суб'єкта педагогічного процесу, на ставлення до студента як до найвищої цінності нарівні з собою та іншими членами суспільства.

У сучасній педагогічній психології існує ряд критеріїв особистісного розвитку та особистісної зрілості викладача, індикаторів його особистісного гуманістичного потенціалу. «Самореалізація» останнім часом серед таких показників займає особливе місце. Разом з тим відображення в ньому дійсної природи особистості – теоретико-методологічне питання, яке буде дискусійним ще досить довго. Різні уявлення, спостереження й емпіричні факти свідчать про те, що в людині, в тій чи іншій формі, завжди існує прагнення до саморозкриття, до здійснення себе. При всіх розбіжностях у формі цього процесу, в ньому зберігається основне – необхідність самореалізації людини.

Термін «самореалізація» (*self-realization*) в Оксфордському словнику визначається як «реалізація власних зусиль людини, можливостей розвитку «Я» [3]. В нашому розумінні самореалізація – це процес задоволення людиною потреби бути тим, ким вона хоче і може бути, що зумовлено не тільки соціальним середовищем, а й генетичними факторами. Підтвердження цієї тези знаходимо в наступному визначенні: «Самореалізація – збалансоване й гармонійне розкриття всіх аспектів особистості, розвиток генетичних і особистісних можливостей» [8].

Самореалізація – багатовимірний феномен, різному спрямований, із різними акцентами свого виявлення. Самореалізація здійснюється через виявлення особистісних факторів, пов'язаних з успіхом у професійній діяльності викладача-педагога та через розгляд його професійної успішності.

Особистісно-гуманістичні цінності виступають як внутрішні носії соціальної регуляції в структурі особистості. Згідно з сучасним розумінням структури мотивації в ній розрізняють мотиваційні новоутворення двох рівнів. До першого рівня відносять конкретно-ситуативні мотиваційні новоутворення, релевантні одиничній діяльності. Мотиваційні новоутворення другого рівня є неситуативними, стійкими й узагальненими. Вони стимулюють діяльність не безпосередньо, а беручи участь у витворі конкретно-ситуативних мотивів. Стійкі мотиваційні структури впливають на виникнення та функціонування конкретно-ситуативних мотивів через взаємодію обох видів.

Перший вид взаємодії – це ситуативна конкретизація мотиваційних новоутворень першого рівня у створенні другого. Другий вид – це «зміщення» конкретної діяльності відповідно до деяких стійких позаситуативних принципів поведінки і діяльності.

Критерієм, який дозволяє віднести ці особистісно-гуманістичні тенденції до класу стійких мотиваційних структур, виступає те, що вони виявляються не тільки в процесі здійснення тієї чи іншої діяльності, а вже на етапі зародження конкретно-ситуативних мотивів («мотивостворення» конкретної діяльності) відображені в їх структурі та смисловій характеристиці.

За місцем функціонування і роллю в структурі мотивації особистісних цінностей вони належать до класу стійких мотиваційних новоутворень або джерел мотивації. Їх мотивуючий вплив не обмежується конкретною діяльністю, конкретною ситуацією, вони співвідносяться з життєдіяльністю людини в цілому і мають високий ступінь стабільності. Зміни в системі особистісних цінностей є надзвичайною кризовою подією в житті особистості. Втілення особистісних цінностей у відповідні мотиви діяльності і є необхідною умовою самореалізації.

Таким чином, говорити про самореалізацію як форму втілення особистісно-гуманного потенціалу сучасного викладача ВНЗ досить конструктивно в термінах особистісних цінностей і безпосередньо пов'язаних з ними мотивів.

Суміжними до терміна «самореалізація» є терміни «самоактуалізація» і «самоздійснення». Поняття «самоактуалізація», як правило, описується в літературних джерелах, а останній розглядається здебільшого як кінцевий результат процесу самореалізації.

На підставі вищезазначеного сформулюємо дефініцію процесу самореалізації особистості як породженого фундаментальною потребою особистості процесу об'єктивації її сутнісних сил, який відбувається завдяки її власній діяльності з наступним включенням особистості до ієрархічно вищих систем. Таке визначення релевантне сучасним уявленням гуманістичної педагогіки, в центрі якої – унікальна цілісна особистість, що прагне до максимальної реалізації своїх можливостей (самоактуалізації), відкрита для сприймання нового досвіду, готова до свідомого і відповідального вибору в умовах різноманітних життєвих ситуацій. Саме гуманістична педагогіка покликана сприяти використанню природного потенціалу, активності, самодіяльності, самостійності і творчості особистості через свободу людини в усіх проявах її розумової, трудової, фізичної і громадської діяльності.

Український педагогічний словник термін «діяльність» визначає як «спосіб буття людини в світі, здатність її вносити в дійсність зміни» [4]. Доцільні зміни та перетворення світу передбачають зміну у свідомості людини, її ставленні до світу й усвідомлення себе в ньому. Вважаючи будь-яку здатність людини вносити зміни діяльністю, ми забуваємо, що згідно з класичним уявленням діяльність – це процес, який має мету, засоби і результат. Специфічність людської діяльності взагалі і педагогічної, викладацької зокрема полягає в тому, що і мета, і засоби, і навіть результат може бути не матеріальним.

Є й інші варіанти дефініції «діяльності», а саме: специфічна форма активного ставлення людини до навколишнього світу, змістом якого є доцільна зміна і перетворення світу на основі освоєння і розвитку існуючої в певних конкретно-історичних умовах культури [6]; специфічна людська, регульована свідомістю активність, спрямована на пізнання і перетворення зовнішнього світу й самої людини [3]; активна взаємодія людини з довкіллям, завдяки чому вона досягає свідомо поставленої мети, яка з'явилася внаслідок прояву в неї певної потреби [6].

Із врахуванням того, що педагогічна діяльність здійснює практично-перетворюючий вплив на людство і довкілля, всі форми діяльності, акумульовані в ній, складаються з таких компонентів:

- почуттєво-комунікативного, спрямованого на розвиток можливостей викладача щиро, емпатійно й креативно транслувати свої почуття і думки, створюючи відповідні взаємозв'язки і взаємодію між суб'єктами педагогічного процесу, вияв індивідуальної своєрідності, зняття остраху перед можливою невдачею;

- свідомоформуючого, під яким розуміється ідеалоспрямований розвиток гуманістично-світоглядного самовизначення викладача, пробудження глибоких роздумів, бажання підтвердити або спростувати достовірність явищ чи тверджень, довести їх хибність або доцільність, зробити свідомий вибір і перетворити його на елемент власних переконань;

- гуманно-творчого, який у педагогічній діяльності виконує раціонально-орієнтовну функцію, що втілюється у креативному відборі цілей, визначенні предмета, засобів, змісту і результату педагогічної діяльності викладача, у створенні ним такого педагогічного процесу, який гарантує гармонійність розвитку іншої людини, максимальне творче самовираження, духовну взаємодію його суб'єктів.

Такий підхід відображає зв'язок між загальними цілями освіти й діяльністю викладача, а парадигмальні засади, побудовані на основі визначених компонентів, будуть здатні пришвидшити рух до гуманізації всіх сфер життєдіяльності за рахунок гуманізації педагогічної діяльності викладача вищої школи. Щодо фундаментальності принципів гуманізму в педагогічній діяльності, то очевидно не треба вважати їх такими, що існують автоматично, як не треба вважати будь-яку діяльність викладача ВНЗ гуманістичною априорі. На практиці, як ми не раз переконалися, все зовсім не так. За нашим припущенням, намагання викладача здійснювати педагогічну діяльність на засадах гуманізму і є процесом гуманізації.

Загальнонаукове пояснення і пропозиція щодо використання цього підходу вперше запропоновані П. Ф. Каптеревим, в розумінні якого педагогічний процес – це єдність навчання і виховання [5]. Щоправда, пізніше з'явилися літературні джерела, де термін «педагогічний процес» вживається як синонім до терміна «навчання». З того часу тривають численні спроби звести педагогічний процес тільки до навчання. Проте педагогічний процес – цілісний, він органічно поєднує навчання, виховання й розвиток майбутніх фахівців [4].

Як «розвиваючу взаємодію вихователів і вихованців, спрямовану на досягнення заданої мети, що приводить до раніше прогнозованої зміни стану, перетворення властивостей і якостей вихованців, це процес, у якому соціальний досвід переплавляється в якості особистості» вбачає сутність педагогічного процесу І. П. Підласий [7].

Отже, під гуманізацією педагогічної діяльності викладача ВНЗ ми маємо на увазі рух викладача до відображення в педагогічному процесі своєї сутнісної людської природи як найкращого в собі, що об'єктивно можливе тільки в умовах постійної творчої самореалізації гуманістичних потенцій. Наведені визначення розглядуваних категорій є важливими, оскільки вони дають змогу окреслити ознаки, за якими можна вивчати реальний стан гуманізації педагогічної діяльності щодо професійної підготовки майбутніх публічних управлінців.

Динамізм нинішнього життя різко збільшує кількість і якість контактів викладачів вищої школи. Вони дедалі частіше зустрічаються з представниками різних соціальних прошарків, націй, культур, політичних і духовних орієнтацій. Розвиток інформаційних засобів значно наближує людей одне до одного, а часом веде і до прямих зіткнень між ними. Усе частіше викладач потрапляє в ситуації, що вимагають від нього розуміння й співчуття, вміння допомогти іншій людині розкритися, знайти власний шлях у житті. Тому аспекти гуманної парадигми набувають всеохоплюючого характеру.

Цей процес вимагає від особистості значного ресурсу доброї волі, здатності поступитися власними цілями й інтересами. Останнє передбачає певну внутрішню пластичність суб'єктів спілкування, їх здатність, сприймаючи проблеми інших, водночас залишатися самими собою. Йдеться про моральне розширення людського «Я», про здатність викладача бачити й поважати невичерпність і унікальність кожної людської особистості, що є обов'язковою передумовою справжньої гуманності.

Висновки. Забезпечення процесу гуманізації професійної підготовки майбутніх публічних управлінців в частині гуманізації педагогічної діяльності викладачів вищої школи супроводжується розвитком відповідного поняттєво-категорійного апарату.

Гуманізація педагогічної діяльності викладача – це перехід від педагогіки впливу до педагогіки взаємодії й фасілітації. Викладач вищої школи повинен вчитися вільно виявляти свою людяність у почуттях, свідомості та діяльності, що допоможе трансформувати його гуманістичний потенціал із суб'єктивно-психологічного в зовнішньо-об'єктивну форму буття.

Гуманізація педагогічної діяльності полягає в перебудові внутрішнього світу і власної поведінки викладача, а разом з ним і інших суб'єктів педагогічного процесу в напрямку розширення й утвердження людського «Я», що впливає на процесуальний бік всіх сфер життєдіяльності особистості та є основою змісту її духовного життя. Акцентуючи увагу людини на почуттях, що дозволяють реалізувати її гуманістичний потенціал, ми озброюємо її доступною системою засобів, зокрема творчих дій, вміннями здійснювати винаходи в зміні й олюдненні сучасного довкілля, що оточує близьких і незнайомих людей; допомагаємо безпомилково визначати критерії добра і зла, краси і гармонії, виявів такого доброзичливого ставлення до людини, яких ще ніде і ніколи не існувало.

Отже, предмет гуманізації педагогічної діяльності викладача ВНЗ – розгортання його внутрішньої гуманно-творчої діяльності, пізнання і вдосконалення себе в ній. Триєдиними складовими процесу професійної підготовки майбутніх публічних управлінців є спеціально-професійна, фундаментально-дослідницька та гуманітарна компоненти.

З'ясування та застосування базових понять у межах досліджуваного підходу дає змогу вірогідно описувати, пояснювати та ефективно проектувати забезпечення гуманізації професійної підготовки публічних службовців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрущенко В., Губерський Л. Філософія як теорія та методологія розвитку освіти / В. Андрущенко, Л. Губерський. – К.: «МП Леся», 2012. – 568 с.
2. Всемирная энциклопедия: Философия / Главн. науч. ред. и сот. А. А. Грищанов. – М.: АСТ, Мн.: Харвест, Современный литератор, 2001. – 1312 с.
3. Гамезо М. В., Домашенко И. А. Атлас по психологии: Информ.-метод. материалы к курсу „Общая психология»: Учеб. пособие для студентов пед. институтов. – М.: Просвещение, 1986. – 272 с.
4. Гончаренко С. У. Український педагогічний словник. – К.: Либідь, 1997. – 376 с.
5. Каптерев П. Ф. Избранные педагогические сочинения / Под ред. А. М. Арсеньева. – М.: Педагогика, 1982. – 704 с.
6. Козаков В. А. Психологія діяльності та навчальний менеджмент: Підручник. У 2-х ч. – Ч. 1. Психологія суб'єкта діяльності. – К.: КНЕУ, 2000. – 243 с.
7. Підласий І. П. Педагогіка. Новий курс: Учебник для студ. пед. вузів: В 2 кн. Кн. 2: Процес виховання. – М.: Гуманитарний изд. центр ВЛАДОС, 1999. – 256 с.
8. Психологические проблемы самореализации личности / Под ред. А. А. Крылова, Л. А. Коростылевой. – СПб.: изд-во С.-Петербургского университета, 1997. – 240 с.
9. Словарь практического психолога / Сост. С. Ю. Головин. – Минск: Харвест, 1998. – 800 с.
10. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор – академик РАН Г. В. Осипов. – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1998. – 488 с.

С. А. Шевченко,

*Днепропетровский региональный Институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, г. Днепропетровск, Украина*

АНАЛИЗ ПОНЯТИЙНО-КАТЕГОРИАЛЬНОГО АППАРАТА ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОЦЕССА ГУМАНИЗАЦИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ

Аргументируется, что утверждение гуманизации процесса профессионального обучения публичных служащих в теории и практике высшего профессионального образования сопровождается становлением соответствующего понятийно-категориального аппарата. Уточняются сущность и соотношение ключевых понятий процесса гуманизации педагогической деятельности: гуманизм, гуманизация педагогической деятельности, самореализация, личностная зрелость преподавателя высшей школы, самоактуализация, самовыражение.

Утверждается, что определение и применение базисных понятий в пределах рассматриваемого подхода дает возможность с большой степенью вероятности описывать, объяснять, прогнозировать и эффективно проектировать продуктивные системы образования и обеспечивать гуманизацию учебно-воспитательного процесса в них.

Ключевые слова: *понятийно-категориальный аппарат; гуманизм; гуманизация, личность; деятельность; педагогическая деятельность; педагогический процесс; самореализация; личностное развитие; личностная зрелость преподавателя высшей школы; самоактуализация; самовыражение.*

S. Shevchenko,

*Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,
National Academy of Public Administration under the President of the Ukraine, Dnipropetrovsk, Ukraine*

ANALYSIS OF APPARATUS CRITICUS OF THE PROCESS OF HUMANIZATION OF PROFESSIONAL TRAINING OF PUBLIC SERVANTS

Vocational training of the future public administrators must ensure training and education of professionals who will be closely familiar with the latest industry achievements and technologies, will have advanced creative thinking and competences, and who will allow efficient resolution of a number of tasks faced by them, taking into consideration the superiority of humanistic priorities, a strong tendency to which is observed in the modern society.

The research studies have proved that humanization and humanitarization are mutually dependent components of a single process of the specialist training. It is herein reasoned that establishment of the public officers' vocational training humanization in theory and practice of the higher vocational education is accompanied by establishment of a corresponding conceptual and categorical framework. The nature and correlation of the key concepts regarding the teaching activities humanization – humanism, teaching activities humanization, self-realization, personal maturity of the academician, self-actualization, self-fulfillment – are herein specified. The practice of vocational training of the public officers shows that this problem in the higher education institutions is far from being resolved.

Insufficient academic accomplishments as a poor result of educational process humanization has a destructive effect on personality, its world perception and world view. Humanitarization of educational process and vocational training of the future experts is a certain neutralizer of this condition. As a process of absorption of information about a human, it does not only enriches the trained person's knowledge, but also plays the essential human-making role: a person transforms human knowledge and knowledge about human nature into the line of life and work, subsequently humanizing the latter and transforming the humanities knowledge into efficient technologies.

The purpose of the article is to analyze conceptual and categorical framework of humanization process of the public officers' vocational training in terms of the higher administration school academicians' teaching activities in order to justify theoretical and methodological grounds of the public officers' vocational training humanization.

The key element of the main conceptual construct is a concept of humanism. Our hypothesis suggests that in order for the academician to «review and reevaluate» their activities, therefore making the humanism the main constituent of their teaching philosophy, they must be guided by every academician's fundamental need of realization of their personal humanistic potential that is the aggregate of their internal powers focused on respect towards the dignity of any participant of educational process, on treatment of a student as the highest valuable equal to the academician and other members of the society.

A self-realization phenomenon has a special place in the modern science among personal humanist potential values of the academician. The article proves that self-realization indices are the following: determination of personal factors related to professional success of the teacher; consideration of the teacher's professional achievements as the main factor of the teaching activities and educational process humanization. The person's self-realization process is hereby defined as their essential powers objectification process originated by the fundamental personal need, which takes place due to the person's own activities, and causes integration of the personality to hierarchically higher structures. This definition is relevant to the modern idea of humanistic education science.

It is stated herein that determination and utilization of basic concepts within said approach allows to give reliable descriptions, to define, to predict, and to design efficiently the educational systems, as well as to ensure humanization of educational process within them.

Key words: *conceptual and categorical framework; humanism; humanization; personality; activities; teaching activities; educational process; self-realization; personal enhancement; personal maturity of an academician; self-actualization; self-fulfillment.*

© Шевченко С. О., 2015

Дата надходження статті до редколегії 10.06.2015 р.

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

У статті здійснена спроба аналізу необхідності удосконалення механізмів державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я України в умовах модернізації економіки. Охарактеризовано можливі подальші шляхи та моделі реалізації оновлення системи охорони здоров'я України. У даній статті показано що у дореформеній Україні використовувалися планові показники, що оцінюють можливості медичних установ у наданні обмеженого, жорстко регламентованого набору медичних технологій та медичних послуг, покликаних вирішувати завдання у сфері медичних послуг в умовах командно-адміністративної економіки. Система оцінювалася з точки зору виконання медичними установами планових показників, таких як рівень госпіталізації, обіг і функція роботи стаціонарного ліжка, функція лікарської посади у поліклінічному закладі, число відвідувань за зміну тощо. Ці показники дозволяли оцінювати використання ресурсів мережі медичних установ, але не відображали складну технологічну структуру лікувальної допомоги і орієнтували керівників медичних установ на екстенсивне використання ресурсів, на нарощування технологічного та кадрового потенціалу установи. При централізованому нормуванні всіх ресурсів системи організації і надання медичних послуг були відсутні нормативи діяльності медичних установ, орієнтовані на пацієнта, на досягнення персонального результату і на поліпшення здоров'я населення в цілому. Робиться наголос на тому що вибравши конкретну медичну організацію і страхову медичну організацію, громадянин формує той обсяг медичних послуг, який фігуруватиме у державному завданні та у договірних відносинах з їх надання та оплати. Таке планування медичних послуг складно здійснити в умовах традиційного підходу до формування мережі медичних організацій, орієнтованої на загальне число жителів, кількість стаціонарних ліжок і кількість лікарів. Але, використовуючи можливості «елементарних» одиниць планування, визначають вірогідність лікування конкретних захворювань або їх клініко-затратних груп для конкретного статі і віку, можна сформувати оптимальний лікувальний план шляхом підсумовування, групування за класами хвороб, профільних відділень, лікарських кабінетів, формуючи тим самим мережу медичних організацій, орієнтовану на потреби пацієнтів.

Це особливо актуально в умовах, коли вартість всіх ресурсів системи організації та надання медичних послуг визначається ринком і існує потреба у медичній інформації, орієнтованій на медичні технології, що дозволяють оцінити їх вартісні показники.

Ключові слова: охорона здоров'я; планування медичних послуг; медико-економічні стандарти.

В умовах перебудови економічних відносин між суб'єктами, які отримують, організують, надають і фінансують медичну допомогу, виникає ситуація, коли старі методи оцінки потреби у медичних послугах, способи їх організації та надання, визначення необхідного ресурсного потенціалу та порядок фінансування у нових умовах не забезпечують необхідну ефективність

функціонування системи організації та надання медичних послуг.

У даній системі у дореформеній Україні використовувалися планові показники, що оцінюють можливості медичних установ у наданні обмеженого, жорстко регламентованого набору медичних технологій та медичних послуг, покликаних вирішувати завдання

у сфері медичних послуг в умовах командно-адміністративної економіки. Система оцінювалася з точки зору виконання медичними установами планових показників, таких як рівень госпіталізації, обіг і функція роботи стаціонарного ліжка, функція лікарської посади у поліклінічному закладі, число відвідувань за зміну тощо. Ці показники дозволяли оцінювати використання ресурсів мережі медичних установ, але не відображали складну технологічну структуру лікувальної допомоги і орієнтували керівників медичних установ на екстенсивне використання ресурсів, на нарощування технологічного та кадрового потенціалу установи. При централізованому нормуванні всіх ресурсів системи організації і надання медичних послуг були відсутні нормативи діяльності медичних установ, орієнтовані на пацієнта, на досягнення персонального результату і на поліпшення здоров'я населення в цілому. Їх замінювали дані медичної статистики, що характеризують рівень якості життя населення, представлені агрегованими показниками, такими як: захворюваність, смертність, інвалідність, тривалість життя тощо.

Реформа у сфері медичних послуг у частині програми державних гарантій через систему обов'язкового медичного страхування визначила б економічні відносини інтенсивного характеру, організовані на договірній основі між медичними організаціями та страховими медичними організаціями.

У результаті аналізу потенційних можливостей України щодо впровадження системи медичного страхування Коропецька Т. О. й Мельничук І. І. стверджують: «Однак, впровадження обов'язкового медичного страхування без створення відповідних економічних і політичних передумов у суспільстві може породити безліч проблем. Зокрема, якщо не буде проведена реструктуризація системи медичної допомоги, не будуть реалізовані відповідні стратегії підвищення ефективності витрат, раціоналізації використання наявних у галузі фінансових, матеріально-технічних і кадрових ресурсів, впровадження обов'язкового медичного страхування, замість очікуваного позитивного ефекту може призвести до небажаних наслідків. Це і підвищення вартості медичних послуг, додатковий податковий тиск на працюючих та роботодавців, ухилення від сплати податків, високі витрати на утримання персоналу ще одного фонду соціального страхування і т. п.» [1, с. 33].

Окрім того, схема планування, яка використовується у вітчизняній сфері охорони здоров'я, орієнтована на фактичні «потужності» медичних організацій, увійшла в суперечність із законодавчою базою, що регулює дану сферу послуг, і має зазнати серйозної трансформації.

Визначення науково-обґрунтованих нормативів для кількісної оцінки необхідних населенню медичних послуг, обґрунтування ресурсного забезпечення матеріальних і трудових витрат є суттєвою науковою проблемою, для вирішення якої у 80-90 рр. XX ст. просто не вистачало необхідних даних. Історичний період, який в цей час переживала Україна, не відрізнявся політичної та економічної стійкістю і не міг забезпечити даними, необхідними для серйозного

наукового дослідження і створення нової схеми планування у сфері медичних послуг.

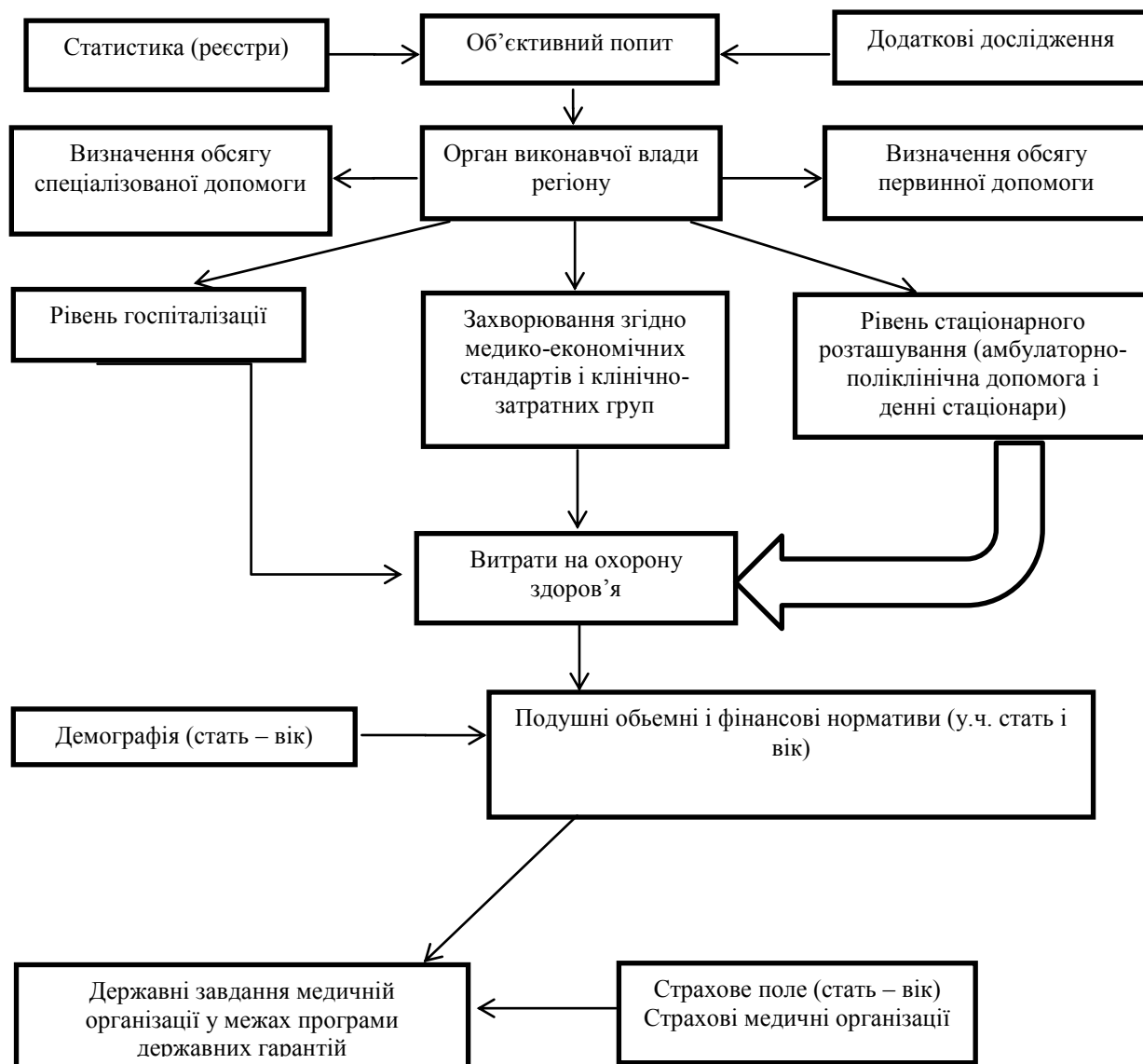
Відповідно до державної стратегії, спрямованої на ефективне використання ресурсного потенціалу медичних організацій, та організаційно-економічним механізмом модернізації системи організації та надання медичних послуг дисертантом запропоновано основні підходи до формування програми державних гарантій медичних послуг, що враховують відповідність попиту населення щодо сучасних медичних технологій та пропозиції медичних організацій щодо забезпечення даного попиту.

Основна мета даних підходів в рамках існуючого нормативного правового поля – сформулювати регіональну програму державних гарантій і державні завдання медичним організаціям, що забезпечують підвищення структурної ефективності регіональних систем організації та надання медичних послуг в цілому. А також забезпечити максимально можливу технологічну ефективність кожної медичної організації, у тому числі використовуючи інтеграційні і конкурентні рішення.

Такий підхід до управління сферою медичних послуг через управління державним замовленням на медичну допомогу для медичних організацій особливо актуальний при зміні організаційно-правової форми медичних установ, спрямованої на розширення їх господарської та фінансової самостійності, а також на посилення відповідальності керівників цих установ. На думку, О. В. Акуленко чинниками які негативно впливають на процес ефективного функціонування медичної сфери України є по-перше: «...нерозвиненість інноваційних форм управління нею і недостатньою професійною компетентністю керівників закладів охорони здоров'я, державних службовців і посадових осіб, які працюють на державній службі в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування»; по-друге: «... в теорії та практиці управління медичною галуззю існують суперечності між якістю й обсягом управлінської діяльності керівників і відсутністю економічного стимулювання за ділові та професійні якості, що демонструють працівники органів управління під час виконання службових обов'язків» [2, с. 9].

Методична незалежність планування медичних послуг та їх ресурсного забезпечення від організаційно-правової форми медичної організації пов'язана з рівноправною участю приватних медичних організацій, «нових» бюджетних і автономних установ охорони здоров'я щодо реалізації програми медичного страхування. Для коректного визначення розміру субсидії для медичних закладів необхідно провести розрахунок вартості медичних послуг для відповідного контингенту пацієнтів з конкретними захворюваннями та лікуванням даних захворювань у відповідності з державними медичними стандартами. При цьому методика розрахунку вартості медичних послуг та методика їх планування повинні мати загальну методичну основу при бюджетному, страховому і приватному фінансуванні.

На рис. 1 представлена схема визначення нормативів планування медичних послуг для регіонів країни.



Об'єктивний попит на медичні послуги в цілому по регіонах України визначається за результатами АВС-аналізу (метод, який дозволяє класифікувати бізнес-ресурси підприємства, фірми залежно від їхньої значущості) всіх наданих медичних послуг. Проте ряд факторів, таких як неточність і помилки обліку; територіальне розташування медичних організацій; їх профільна структура і кадрова специфіка; вплив, що спотворює способу обліку та оплати, що вноситься кожною організацією, – призводить до спотворення об'єктивного попиту. Для усунення впливу перерахованих факторів, для уточнення і об'єктивізації даних медичної статистики необхідно проведення додаткових досліджень в медичних організаціях, що мають значні відхилення від відповідних середніх значень, для виявлення причин відхилень і подальшого коректування вихідних даних. Розглядаючи специфіку формування регіональних ринків медичних послуг вітчизняний дослідник І. Б. Шевчук стверджує: «Аналіз сприятливості факторів для формування попиту і пропозиції медичних послуг на регіональних ринках медичних послуг показав, що її рівень є доволі

неоднорідним в розрізі регіонів. При цьому, це зумовило асиметричність у процесі формування регіональних ринків медичних послуг в таких двох зрізах: 1) м. Київ, Донецька, Дніпропетровська, Запорізька області та решта областей України; 2) істотний розрив між м. Києвом та регіонами»[3, с. 33].

Виходячи з цього, планування визначення обсягу і структури первинних і спеціалізованих медичних послуг необхідно здійснювати на основі аналізу наданих медичних послуг крізь призму державних медичних стандартів. Оцінювати обсяг медичних послуг, необхідний для лікування та діагностики конкретних захворювань або їх груп.

Кількість пацієнтів, стан яких потребує спеціальних методів лікування та діагностики, надання їм спеціалізованих медичних послуг, оцінюється відповідно до вимог державних вимог і стандартів медичної допомоги.

Рівень госпіталізації, визначальний обсяги цілодобової стаціонарної допомоги та рівень поза лікарняних послуг за переліком конкретних захворювань визначається також на основі державних стандартів. Вартісне вираження даних стандартів, тобто медико-

економічні стандарти, дозволяють визначити реальні витрати на медичні послуги та необхідні фінансові ресурси.

У цих умовах є неприйнятною практика більшості регіонів, коли дефіцит фінансових ресурсів щодо програми державних гарантій компенсується за рахунок зменшення витрат на медичні послуги або обмеженням оплати «зайвих» обсягів медичних послуг. У цьому випадку дефіцит фінансових ресурсів у кінцевому підсумку перекладається на пацієнта, який змушений або платити за якісні медичні послуги з власної «кишені», або одержувати їх у недостаньому обсязі і завідомо низької якості. За оцінками вітчизняних вчених 30,5 % українців зазначають, що їм із власного досвіду знайома ситуація, коли лікарі чи інші представники медичного персоналу просили сплатити за послуги неформально. Проте лише 29 % респондентів готові відмовити лікарю на вимогу неофіційної оплати. Разом з тим, дані Державної служби статистики України підтверджують поширеність неформальних платежів у медицині та їхній згубний вплив на доступність медичних послуг. За даними вибіркового опитування домогосподарств України у жовтні 2010 року, майже 84 % із них повідомили, що хтось із членів домогосподарства не зміг відвідати лікаря, майже 96 % домогосподарств сказали, що хтось не зміг пройти медичне обстеження, а більш як 98 % – провести медичні процедури чи отримати лікування в стаціонарі через надто високу вартість цих послуг [4, с. 37].

Визначення подушним об'ємних і фінансових нормативів, у тому числі статевовікових, що враховують попит населення на медичні послуги, які надаються медико-економічними стандартами або клініко-витратними групами, дозволяє визначити планові витрати фінансуючих сторін – бюджетів усіх рівнів та у подальшому системи обов'язкового медичного страхування. Формування державного завдання медичній організації на основі віднесення частини планованих витрат в залежності від структури страхових полів страхових медичних організацій робить дані організації «зацікавленими» учасниками планування медичних послуг і накладає на них фінансову відповідальність за витрати планування. У запропонованій схемі планування кожен громадянин стає не тільки активним «носієм» грошових коштів, що передаються від страхувальника в особі роботодавця або регіональної виконавчої влади, а й «елементарною» одиницею планування. Його стать, вік, місце проживання та інші показники, які оцінюють стан здоров'я, за допомогою державного медичного стандарту перетворюються на нормативи ресурсного забезпечення програми державних гарантій.

Вибравши конкретних медичну організацію і страхову медичну організацію, громадянин формує той обсяг медичних послуг, який фігуруватиме у державному завданні та у договірних відносинах з їх надання та оплати. Таке планування медичних послуг складно здійснити в умовах традиційного підходу до формування мережі медичних організацій, орієнтованої на загальне число жителів, кількість стаціонарних

ліжок і кількість лікарів. Але, використовуючи можливості «елементарних» одиниць планування, визначають вірогідність лікування конкретних захворювань або їх клініко-затратних груп для конкретного статі і віку, можна сформувати оптимальний лікувальний план шляхом підсумовування, групування за класами хвороб, профільних відділень, лікарських кабінетів, формуючи тим самим мережу медичних організацій, орієнтовану на потреби пацієнтів.

Це особливо актуально в умовах, коли вартість всіх ресурсів системи організації та надання медичних послуг визначається ринком й існує потреба у медичній інформації, орієнтованої на медичні технології, що дозволяють оцінити їх вартісні показники.

Отже, це є основною умовою, що забезпечує фінансову стійкість даної системи, що реалізує конституційне право громадян України на медичні послуги за рахунок бюджетних і перспективних страхових фінансових коштів.

Аналіз персоніфікованих даних з надання пацієнтам медичних послуг у розрізі медико-економічних стандартів та клініко-затратних груп дозволяє вирішити це завдання. Виділення та групування наборів діагнозів, які забезпечують подальше планування, дозволяє коригувати дані державної медичної статистики та визначати основні закономірності процесу надання медичних послуг.

У рамках організаційно-економічного механізму модернізації системи організації та надання медичних послуг та планування даного виду послуг органам виконавчої влади загальнодержавного та регіонального рівня необхідно вирішити такі завдання:

1. Провести оцінку попиту на медичні послуги і на медичні технології у межах програми державних гарантій, оцінити можливості та ресурсний потенціал мережі медичних організацій регіонів і визначити місце і ступінь невідповідності попиту населення і можливостей організацій, що надають медичні послуги.

2. Розробити план реструктуризації мережі медичних організацій для задоволення об'єктивного попиту населення і готовності медичних організацій забезпечити визначений державними стандартами рівень якості лікування за умови ефективного використання ресурсного потенціалу.

3. Сформувати цільові програми для поетапного виконання плану реструктуризації, що забезпечує розвиток мережі медичних організацій і оснащення їх сучасним медичним обладнанням. Організувати підготовку та перепідготовку лікарських та інших медичних кадрів.

4. Розрахувати територіальні нормативи гарантованих державою медичних послуг, призначених для формування державного замовлення медичним організаціям, що виконують територіальну програму державних гарантій і орієнтовані в майбутньому на реалізацію програми медичного страхування.

Разом з тим, необхідно відзначити, що специфіка організації спеціалізованих медичних послуг населенню регіонів пов'язана з необхідністю надання

діагностичних, консультаційних і лікувальних послуг, надати які на території кожного територіального утворення місцевого самоврядування видається складним клінічним, технологічним та фінансовим завданням. Набір необхідного діагностичного і лікарняного обладнання, підготовка високопрофесійних медичних кадрів потребує суттєвих матеріальних затрат, а, кількість пацієнтів обмежено в рамках адміністративно-територіальної одиниці. Витрати, пов'язані з наданням спеціалізованих послуг обмежені кількості пацієнтів, дуже високі. Дороге і складне діагностичне і лікувальне обладнання використовується неефективно, а висококваліфіковані кадри не мають можливості використовувати і вдосконалювати свої навички через недостатню кількість пацієнтів з відповідними захворюваннями. Іншою причиною концентрації та централізації спеціалізованих медичних послуг є їх інноваційність, що вимагає наявності розвиненої науково-викладацької бази, представленої науковими та освітніми вищими і середніми медичними закладами. Світова і вітчизняна практика організації та надання спеціалізованих медичних послуг має тенденцію до концентрації і централізації з метою оптимізації витрат і підвищення якості даних послуг.

Державне замовлення формується відповідно до регіональних нормативів на спеціалізовані медичні послуги в залежності від чисельності населення за запропонованою нами формулою:

$$Vim = Hit * Nm * K1$$

Де Vim – квота (кількість пацієнтів) по i –й групі діагнозів для m – го регіону

Hit – територіальний норматив щодо спеціалізованих медичних послуг по i –й групі діагнозів

Nm – чисельність населення, яке постійно проживає на території m – го регіону

$K1$ – коректуючий коефіцієнт, який враховує рівень захворюваності жителів по i –й групі діагнозів для m – го регіону, які потребують спеціальних методів лікування і діагностики.

Разом з тим, необхідно зауважити, що до роботи з охорони здоров'я громадян та надання медико-соціальної допомоги необхідно залучати як професійні медичні і фармацевтичні асоціації, так і непрофесійні громадські організації, що дозволить підвищити ефективність профілактичної роботи, у тому числі з соціально незахищеними верствами населення, полегшить реабілітаційну роботу з групами пацієнтів, розвинути принципи взаємодопомоги, навички вирішення медико-соціальних проблем самими пацієнтами і принципи самоконтролю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Корецька Т. О., Мельничук І. І. Проблеми та результати впровадження медичного страхування в Україні // Інноваційна економіка. Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2011. – № 7. – С. 31–34
2. Акуленко О. В. Чинники формування професійної компетентності керівників органів управління охорони здоров'я // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: Збірник наукових праць. – 2012. – № 1 (6). – С. 9–13
3. Шевчук І. Б. Методика оцінки просторової асиметрії формування регіональних ринків медичних послуг // Економіка і управління. – 2008. – № 2–3. – С. 26–33
4. Семигіна Т., Грига І., Степурко Т. Подарунок лікарю – корупція чи подяка? У будь-якому разі потрібні зміни у взаєминах «пацієнт–лікар» // Віче. – 2011. – № 19. – С. 36–39
5. Програма «Медичні кадри Миколаївщини на 2013-2017 роки» // <http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/printpage.php?page=946>

В. В. Шевчук,

Інститут державного управління ЧДУ ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна.

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

В статье предпринята попытка анализа необходимости совершенствования механизмов государственного регулирования инновационного развития системы здравоохранения Украины в условиях модернизации экономики. Охарактеризованы возможные дальнейшие пути и модели реализации обновления системы здравоохранения Украины. В данной статье показано, что в дореформенной Украине использовались плановые показатели, оценивающие возможности медицинских учреждений в предоставлении ограниченного, жестко регламентированного набора медицинских технологий и медицинских услуг, призванных решать задачи в сфере медицинских услуг в условиях командно-административной экономики. Система оценивалась с точки зрения выполнения медицинскими учреждениями плановых показателей, таких как уровень госпитализации, оборот и функция работы стационарных коек, функция врачебной должности в поликлиническом учреждении, число посещений в смену и т. Эти показатели позволяли оценивать использование ресурсов сети медицинских учреждений, но не отражали сложную технологическую структуру лечебной помощи и ориентировали руководителей медицинских учреждений на экстенсивное использование ресурсов, на наращивание технологического и кадрового потенциала учреждения. При централизованном нормировании всех ресурсов системы организации и предоставления медицинских услуг отсутствовали нормативы деятельности медицинских учреждений, ориентированные на пациента, на достижение персонального результата и на улучшение здоровья населения в целом. Делается упор на том, что выбрав конкретную медицинскую

организацию и страховую медицинскую организацию, гражданин формирует тот объем медицинских услуг, который будет фигурировать в государственном задании и в договорных отношениях с их предоставления и оплаты. Такое планирование медицинских услуг сложно осуществить в условиях традиционного подхода к формированию сети медицинских организаций, ориентированной на общее число жителей, количество стационарных коек и количество врачей. Но, используя возможности «элементарных» единиц планирования, определяют вероятность лечения конкретных заболеваний или их клинко-затратных групп для конкретного пола и возраста, можно сформировать оптимальный лечебный план путем суммирования, группировки по классам болезней, профильных отделений, врачебных кабинетов, формируя тем самым сеть медицинских организаций, ориентированную на потребности пациентов. Это особенно актуально в условиях, когда стоимость всех ресурсов системы организации и оказания медицинских услуг определяется рынком и существует потребность в медицинской информации, ориентированной на медицинские технологии, позволяющие оценить их стоимостные показатели.

Ключевые слова: здравоохранение; планирование медицинских услуг; медико-экономические стандарты.

V. Shevshuk,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE HEALTH SYSTEM OF UKRAINE IN TERMS OF ECONOMIC MODERNIZATION

The article attempts to analyze the need to improve the mechanisms of state regulation of innovative development of the health system in the modernization of Ukraine's economy. We characterize the possible ways and models of further implementation of the upgrade of the health system in Ukraine. This article shows that the pre-reform targets used in Ukraine, evaluating the possibility of medical institutions in the provision of a limited, strictly regulated set of medical technology and medical services designed to solve problems in the field of health care provider in a command economy. The system was evaluated in terms of the performance of health facilities planned targets, such as hospitalization rates, trafficking and function of the work of hospital beds, the function of medical positions in clinics, the number of visits per shift, and so on. These indicators allow the assessment of the use of resources on health care, but did not reflect the complex technological structure of medical care and guidance to managers of medical institutions in the extensive use of resources to enhance technological and personnel potential of the institution. With centralized rationing of system resources the organization and delivery of health services were no standards of medical institutions, focused on the patient, to achieve personal results and to improve the health of the general population. It emphasizes on the fact that choosing a particular medical organization and health maintenance organization, a citizen generates the volume of medical services, which will appear in the public setting and contractual relations with their delivery and payment. Such planning of health services difficult to implement in a traditional approach to the formation of a network of medical institutions, focused on the total population, the number of hospital beds and the number of doctors. But using the power of «elementary» units of planning, determine the probability of the treatment of specific diseases or diagnosis-related groups for a specific gender and age, you can create the best treatment plan summation, grouping of classes of diseases, specialized offices, doctor's offices, thus forming a network medical organizations, focused on patients' needs. This is especially true in an environment where the cost of all the resources of the organization and delivery of health services is determined by the market and there is a need for health information, focused on medical technologies to assess their value indicators.

Keywords: health care; health care plan; medical and economic standards.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

У статті проаналізовано основні джерела фінансового забезпечення функціонування ВНЗ і встановлено їх вплив на розвиток вищої освіти та науки. Доведено, що існуюча система фінансування ВНЗ потребує на реформування та пошук альтернативних джерел фінансового забезпечення діяльності ВНЗ. Запропоновано, як альтернативне джерело формування коштів на фінансування ВНЗ, сплату освітнього податку.

Ключові слова: державне регулювання фінансового забезпечення вищих навчальних закладів; бюджетне фінансування; соціальна підтримка здобувачів вищої освіти; освітні послуги; власні кошти вищих навчальних закладів

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В сучасних умовах, коли Україна, як і більшість країн світу, визнала пріоритетом формування нового постіндустріального типу суспільства, характерною рисою якого є створення нової моделі економіки – економіки знань, освіта стає одним із ключових факторів економічного зростання та сталого розвитку держави. За даними експертів Світового банку однією з чотирьох основних умов формування економіки знань є освіта та навчання, які характеризують наявність освіченого та професійно підготовленого населення, здатного до продукування, розподілу та використання знань. Для вирішення завдань, які сьогодні ставить перед системою вищої освіти, потребується суттєве зростання обсягу фінансування освіти. Це дозволить забезпечити динамічний розвиток освітньої галузі, стимулюватиме процеси комерціалізації знань, сприятиме посиленню ринкових позицій державних ВНЗ, зростанню їх конкурентоспроможності, оскільки лише за наявності надійних та стабільних джерел фінансування освіта виконуватиме свою місію щодо розвитку людського потенціалу країни [5, с. 177].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Впродовж останніх років науковці у галузі державного регулювання активно працюють над розробкою теоретико-методологічних засад фінансування вищої освіти. Серед вітчизняних учених вагомий внесок у теорію і практику державного регулювання розвитку освіти зробили такі вчені, як В. Андрущенко, В. Бобров, В. Буковинський, Н. Верхоглядова, Є. Бойко, Н. Волкова, А. Дем'янчук, В. Марцинкевич,

В. Кремень, Ю. Ніколаєнко, О. Падалка та інші. Відзначаючи вагомий внесок науковців у розвиток державного регулювання системи освіти, варто наголосити, що серед наукових напрацювань до тепер бракує тематичних досліджень з державного регулювання процесу фінансового забезпечення діяльності ВНЗ, що саме і вимагає на подальші більш поглибленні дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження державного регулювання фінансового забезпечення діяльності та розвитку ВНЗ, а також пошук альтернативних джерел їх фінансування.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні стало зрозуміло, що в умовах економічної кризи забезпечення повномасштабного державного фінансування ВНЗ не виглядає можливим. Тож, нині існує нагальна потреба у пошуку альтернативних джерел фінансування діяльності ВНЗ України, оскільки зменшення обсягів бюджетного фінансування, як свідчить практика, матиме загрозливі наслідки. Отже, одним з завдань реформи вищої освіти слід визнати реформування системи фінансування, яке з однієї сторони має забезпечити підвищення ефективності державних витрат на вищу освіту без суттєвого збільшення їх частки в консолідованому бюджеті держави, та з іншої сторони - забезпечити гарантоване надання якісної освіти особам, здатним її здобувати.

Нині в Україні фінансування ВНЗ здійснюється за змішаною формою, суть якої полягає у взаємодії держави, органів місцевого самоврядування, різних організаційно-правових структур та фінансуючих суб'єктів (рис. 1).

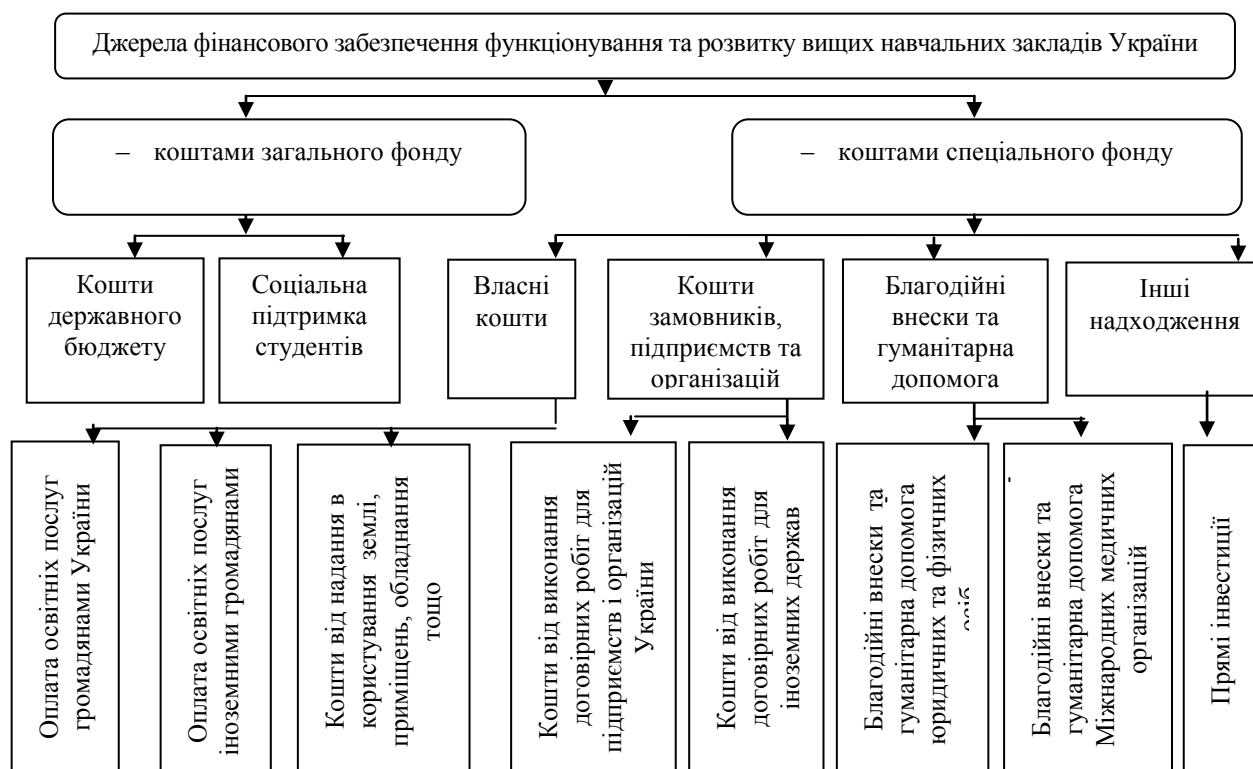


Рис. 1 Джерела фінансового забезпечення функціонування та розвитку вищих навчальних закладів України

Джерело: власна розробка

Як свідчить практика, витрати діяльності ВНЗ в основному фінансуються коштами загального фонду, тобто коштами державного бюджету. Так, видатки на вищу освіту профінансовані коштами держбюджету протягом 2000-2014 рр. за даними Держстату України склали у відсотках до ВВП – від 1,3 % (2000 р.) до 2,3 % (2010 р.), та 2,1 % в 2014 р. При цьому, якщо у

2000-2010 рр. видатки на вищу освіту суттєво зросли, то протягом 2011-2012 рр. відбулась їх стабілізація, яка повторилась у 2013-2014 рр. при зниженні рівня бюджетного фінансування освіти в цілому з 7,3 % ВВП у 2013 році до 7,1 % ВВП – у 2014 році (табл. 1) [3, с. 24].

Таблиця 1

Динаміка державних витрат на фінансування освіти в Україні протягом 2000-2014 рр.

Роки	Державні витрати на освіту, % від ВВП	Державні витрати на іншу освіту, % від ВВП
2000	4,2	1,3
2005	6,1	1,8
2010	7,4	2,3
2011	6,6	2,0
2012	7,0	2,0
2013	7,3	2,1
2014	7,1	2,1

Джерело: [3, с. 20]

Зниження рівня бюджетного фінансування освіти спостерігалось і в I кварталі 2015 р. Так, за даними Рахункової палати у I кварталі поточного року видатки бюджету на вищу освіту скоротились з на 1,3 відс. пункти [2, с. 8].

Безперечно, що бюджетне фінансування має залишатись основним джерелом фінансування і на перспективу. Проте в умовах сьогодення існує нагальна потреба в зміні витратного підходу фінансування ВНЗ на диференційований підхід, який має здійснюватись

за результатами атестації вищих навчальних закладів за наступними критеріями (рис. 2).

Не менш важливу роль у фінансуванні ВНЗ відіграє і соціальна підтримка здобувачів вищої освіти. Проте нині діючий механізм соціальної підтримки фінансування навчання малозабезпечених категорій потребує пошуку більш поглибленого адресного використання коштів, яке забезпечить раціональність використання цільових коштів [4].

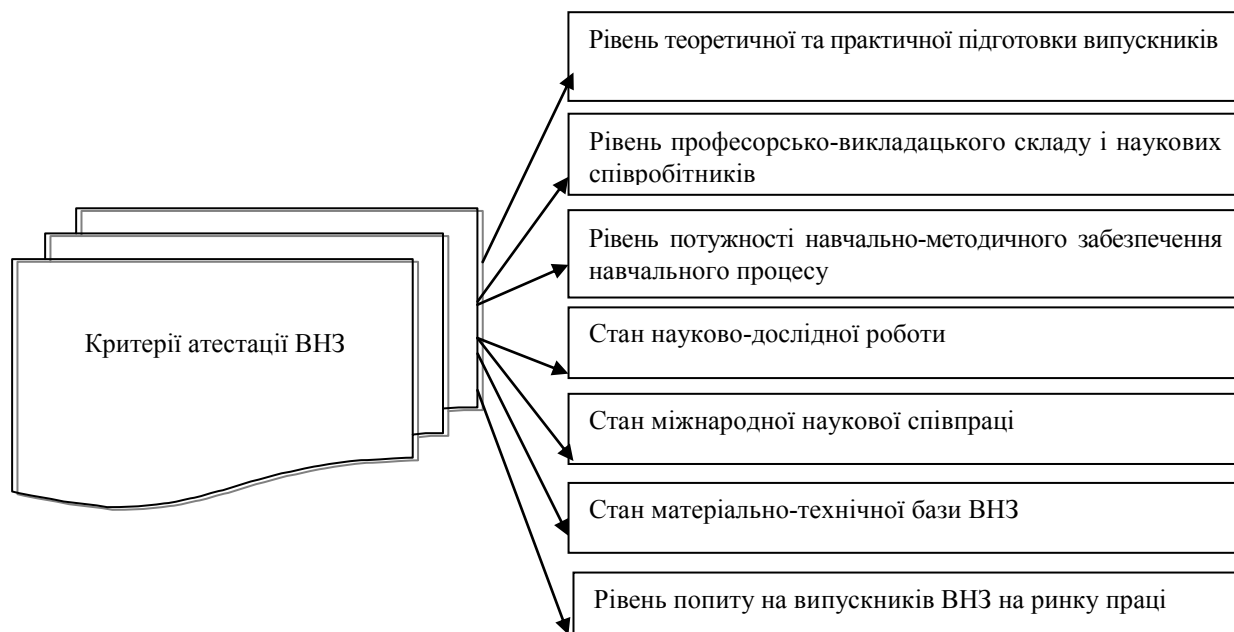


Рис. 2. Критерії атестації ВНЗ за умови фінансування їх діяльності за диференційованим підходом

Джерело: власна розробка

Щодо фінансування ВНЗ коштами спеціального фонду, то слід зазначити, що кошти спецфонду в основному формуються за рахунок надходження оплати за надання освітніх послуг. На рис. 3

представлена середня вартість навчання за рік здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем «Бакалавр» денної та заочної формами навчання, прийнятих ВНЗ України у 2014/2015 навчальному році.

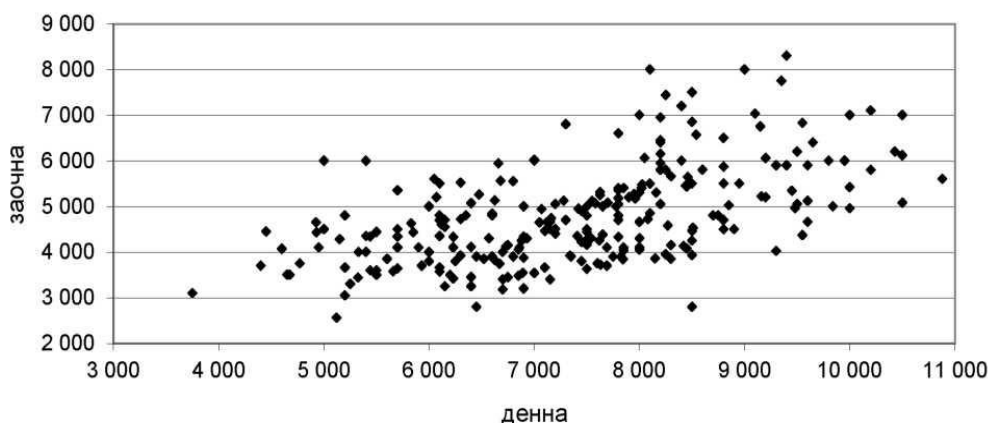


Рис. 3. Середня вартість навчання за рік здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем «Бакалавр» денної та заочної формами навчання, прийнятих ВНЗ України у 2014/2015 н. р., грн.

Джерело: дані нормалу <http://abiturients.info/uk>

Виходячи з рис. 1, середня за всіма напрямками вартість навчання за денною формою для здобуття ступеня бакалавра для здобувачів вищої освіти, прийнятих у 2014-2015 навчальному році з оплатою за кошти фізичних та юридичних осіб, у різних закладах складала від 6 500 до 11 000 грн, за заочною – від 3 600 до 8 400 грн. Значні розбіжності в цінах на навчання спостерігаються і при підготовці здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем «Магістр»: за денною формою навчання – від 4 250 грн/рік до 25 780 грн/рік, за заочною – від 3 000 грн до 25 000 грн (рис. 4).

Отже, питання оплати підготовки здобувачів вищої освіти є ключовим для адміністрування фінансового забезпечення національної системи вищої освіти. Проте в Україні до тепер відсутні нормативи для

розрахунків вартості навчання особи у закладі вищої освіти [4]. Тож, одним з векторів державного регулювання фінансового забезпечення ВНЗ на найближчу перспективу має стати розробка нормативів розрахунку вартості освітніх послуг, як для громадян України, так і для іноземців, а також прийняття нормативних актів обмежуючого характеру, які забороняють ВНЗ встановлювати вартість навчання за кошти фізичних та юридичних осіб нижчою, ніж вартість підготовки коштами державного бюджету.

Слід наголосити, що глобалізація отримання вищої освіти передбачає, що здобувач вищої освіти може її отримувати у вищих навчальних закладах, як вітчизняних, так й іноземних. Саме тому, враховуючи те, що транскордонну освіту студент здобуває

переважно за власні кошти, або кошти які він залучає, важливою характеристикою «включеності» країни в глобальний освітній простір, її визнання конкурентоздатною на ринку надання послуг вищої освіти є

грошові потоки від експорту та імпорту освітніх послуг. На жаль, Україна на цьому ринку виглядає недостатньо конкурентоспроможною (табл. 2) [4].

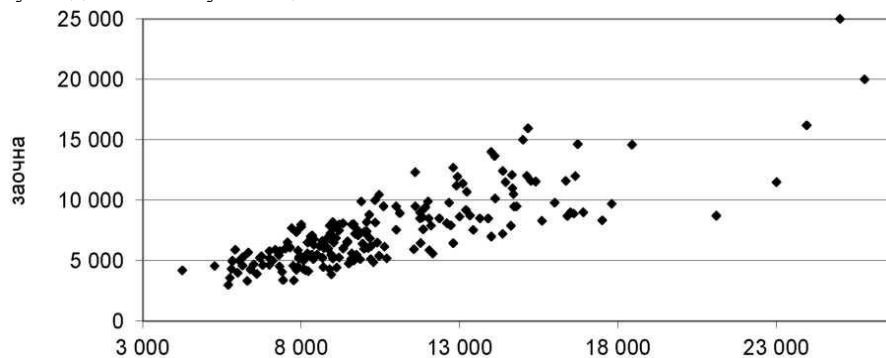


Рис. 4. Середня вартість навчання за рік здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем «Магістр» денної та заочної формами навчання, прийнятих ВНЗ України у 2014/2015 н. р., грн.

Джерело: дані порталу <http://abiturients.info/uk>

Як бачимо з даних табл. 2, надходження коштів за освітні послуги надані іноземцям в країнах ЄС має суттєву питому вагу у загальному обсязі джерел фінансування ВНЗ, проте, на жаль, Україна за даними

Євростату та Держстату Україна в 2012 році посідала лише 30-е місце за часткою іноземних студентів у загальній чисельності студентів українських ВНЗ (табл. 3).

Таблиця 2

**Обсяги експорту та імпорту послуг України у сфері освіти
(за кодами Державного класифікатора України ДК 012-97
«Класифікація послуг зовнішньоекономічної діяльності») протягом 2000-2014 рр., тис. дол. США**

Рік	Послуги у сфері освіти, всього			з них - послуги у сфері вищої освіти		
	Експорт	Імпорт	Сальдо	Експорт	Імпорт	Сальдо
2000	18540,5	3229,9	15310,6	17614,8	845,5	16769,3
2005	36030,7	4043,9	31986,8	31664,1	292,0	31372,2
2010	49198,0	6612,5	42585,5	44692,5	329,1	44363,4
2014	60540,4	9890,8	50649,6	55943,3	521,3	55421,9

Джерело: [4]

Причиною тому слід визнати вкрай низький індивідуальний статус вищих навчальних закладів України у провідних міжнародних рейтингах. Так, в рейтингу кращих університетів світу THE World University Rankings [8] – глобальному дослідженні та супроводжуючому його рейтингу кращих вищих

навчальних закладів світового значення, що розраховується за методикою британського видання Times Higher Education (THE) за участі Thomson Reuters, жодного українського університету не було включено (ані в ТОП-200, ані в ТОП-400).

Таблиця 3

Відсоток іноземних студентів у загальній чисельності студентів європейських країн

Країна	%	Країна	%	Країна	%
Ліхтенштейн	88.33	Чеська Республіка	8.96	Італія	4.04
Люксембург	51.59	Нідерланди	7.87	Болгарія	3.96
Кіпр	26.88	Норвегія	7.74	Словенія	3.17
Швейцарія	23.81	Португалія	7.34	Румунія	2.87
Велика Британія	22.79	Ірландія	6.21	Латвія	2.80
Австрія	20.37	Фінляндія	5.71	Україна	2.77
Ірландія	14.38	Угорщина	5.30	Македонія	2.17
Франція	11.82	Іспанія	4.98	Литва	1.93
Данія	11.74	Мальта	4.84	Польща	1.29

Бельгія	11.70	Греція	4.37	Туреччина	0.89
Німеччина (в межах до 1990 року)	9.78	Словаччина	4.29	Хорватія	0.66
Швеція	9.33	Естонія	4.17		

Джерело: дані [4]

В рейтинг кращих університетів світу QS World University Rankings – 2014 [9] ввійшли сім українських ВНЗ: Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, який отримав місце в категорії 421-430, Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна (в категорії 481-490), Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут» (в категорії 551-600), Сумський державний університет (в категорії 651-700), Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут» (в категорії 701 +), Донецький національний університет (701+).

В академічний рейтинг університетів світу ARWU (The Academic Ranking of World Universities), який ще називають Шанхайським рейтингом, жоден з українських університетів не потрапив.

Тож, приходимо до висновку, що в Україні саме на державному рівні частково відсутнє розуміння життєвої необхідності забезпечити конкурентоспроможність у системі освіти. Адже фінансування цієї

галузі явно не відповідає сучасним вимогам. Окрім того, реальні бюджетні асигнування на вищу освіту не відповідають вимогам і нормам законів України «Про освіту» та «Про вищу освіту» [6]. Отже, наступним вектором державного регулювання фінансового забезпечення ВНЗ має стати вжиття заходів, спрямованих на підвищення якості освітніх послуг ВНЗ та зростання рейтингу українських університетів серед кращих світових університетів..

Світові рейтинги університетів, як свідчить практика, визначаються не тільки якістю освітніх послуг, а й результатами наукових досліджень (оскільки вища освіта завжди поєднувалась із науково-дослідницькою діяльністю). Звідси виникає нагальна потреба зупинитись на розгляді фінансового забезпечення виконання ВНЗ науково-дослідних робіт.

За даними статистики протягом 2000-2014 рр. фінансування наукових та науково-дослідних робіт у секторі вищої освіти України склало (табл. 4).

Таблиця 4

Фінансування наукових та науково-дослідних робіт у секторі вищої освіти за джерелами фінансування протягом 2000-2014 рр. (млн. грн)

Джерела фінансування	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Усього	102,8	243,7	511,9	565,1	608,0	729,8	688,1
кошти бюджету	58,0	139,0	338,1	411,6	432,9	514,9	472,1
у т.ч. держбюджету	58,0	135,6	335,0	387,9	402,3	483,4	438,5
кошти фондів спеціального призначення	0,7	2,5	9,2	9,5	8,0	13,6	10,6
власні кошти	0,9	3,4	17,6	11,8	12,1	14,6	17,4
кошти замовників підприємств, організацій України	36,5	78,2	94,0	110,0	124,5	152,2	154,9
іноземних держав	5,3	8,9	23,1	18,6	25,5	30,5	29,3
кошти інших джерел	1,4	11,7	29,8	3,5	4,9	4,1	3,7

Джерело: дані [4]

У 2014 році сектор вищої освіти отримав 688057,6 тис. грн на фінансування витрат з виконання наукових та науково-дослідних робіт, переважна частина яких, а саме 438476,5 тис. грн (тобто 63,6 %), надійшла з держбюджету, і лише 2,5 % від загального обсягу фінансування було профінансовано власними коштами університетів.

Переважаюче фінансування наукової та науково-дослідної діяльності коштами бюджету призводить до вкрай низької активності вітчизняних вищих навчальних закладів у пошуках нових джерел фінансування наукової та науково-дослідницької діяльності. Яскравим прикладом тому є те, що частка фінансування наукових установ сектору вищої освіти в загальних обсягах фінансування НДДКР за рахунок коштів

іноземних держав є мізерною – лише 4,2 % загальних обсягів фінансування науки у 2014 році [4].

Тож, наступним вектором удосконалення державного регулювання фінансового забезпечення ВНЗ слід визнати розробку мотиваційних та стимулюючих заходів активізації наукової та науково-дослідної діяльності ВНЗ коштами вітчизняних та іноземних замовників.

На увагу заслуговує й таке джерело фінансового забезпечення ВНЗ як прямі іноземні інвестиції. Прямі іноземні інвестиції у вищу освіту України на початку 2007 року досягли максимуму та склали 36,7 млн. дол. США, зменшившись на початку 2008 року до 18,1 млн. дол. США (0,06 % від обсягів інвестицій в економіку України). Не покращився стан й у 2013 році, на

початок якого було зафіксовано в освіту України 10,1 млн. дол. США, а наприкінці – 14,4 млн. дол. США [4]. Отже, наступним вектором удосконалення державного регулювання фінансового забезпечення ВНЗ має стати вжиття адміністративно-правових та організаційно-економічних заходів спрямованих на підвищення інвестиційної привабливості вітчизняної вищої освіти та науки.

Частину витрат на вищу освіту, на наш погляд, могли б взяти на себе підприємства, організації та установи. Адже понад 80 % приватних підприємств використовують кадри, які підготовлені за державні кошти. Проте роботодавці сьогодні не готові інвестувати ВНЗ без гарантій високої якості підготовки та направлення студентів на роботу після закінчення ВНЗ на їх підприємства [7]. З метою стимулювання участі роботодавців у підготовці та працевлаштуванні випускників ВНЗ окремі науковці пропонують

запровадити механізм надання податкових преференцій у вигляді: звільнення підприємств, організацій та установ від нарахування внесків на обов'язкове державне соціальне страхування на заробітну плату працівників – випускників вищих навчальних закладів, які працюють за фахом, протягом перших трьох років їхньої праці; пільгове оподаткування суб'єктів господарювання, які надають бази для проходження практик студентів вищих навчальних закладів; звільнення від оподаткування матеріально-технічних ресурсів, що передаються з балансів суб'єктів господарювання на баланси ВНЗ [1]. Проте погодитись з даними пропозиціями можна лише частково. Більш ефективним шляхом покращення стану фінансового забезпечення ВНЗ (з досвіду Франції) вважаємо запровадження освітнього податку, механізм сплати якого подано на рис. 5.

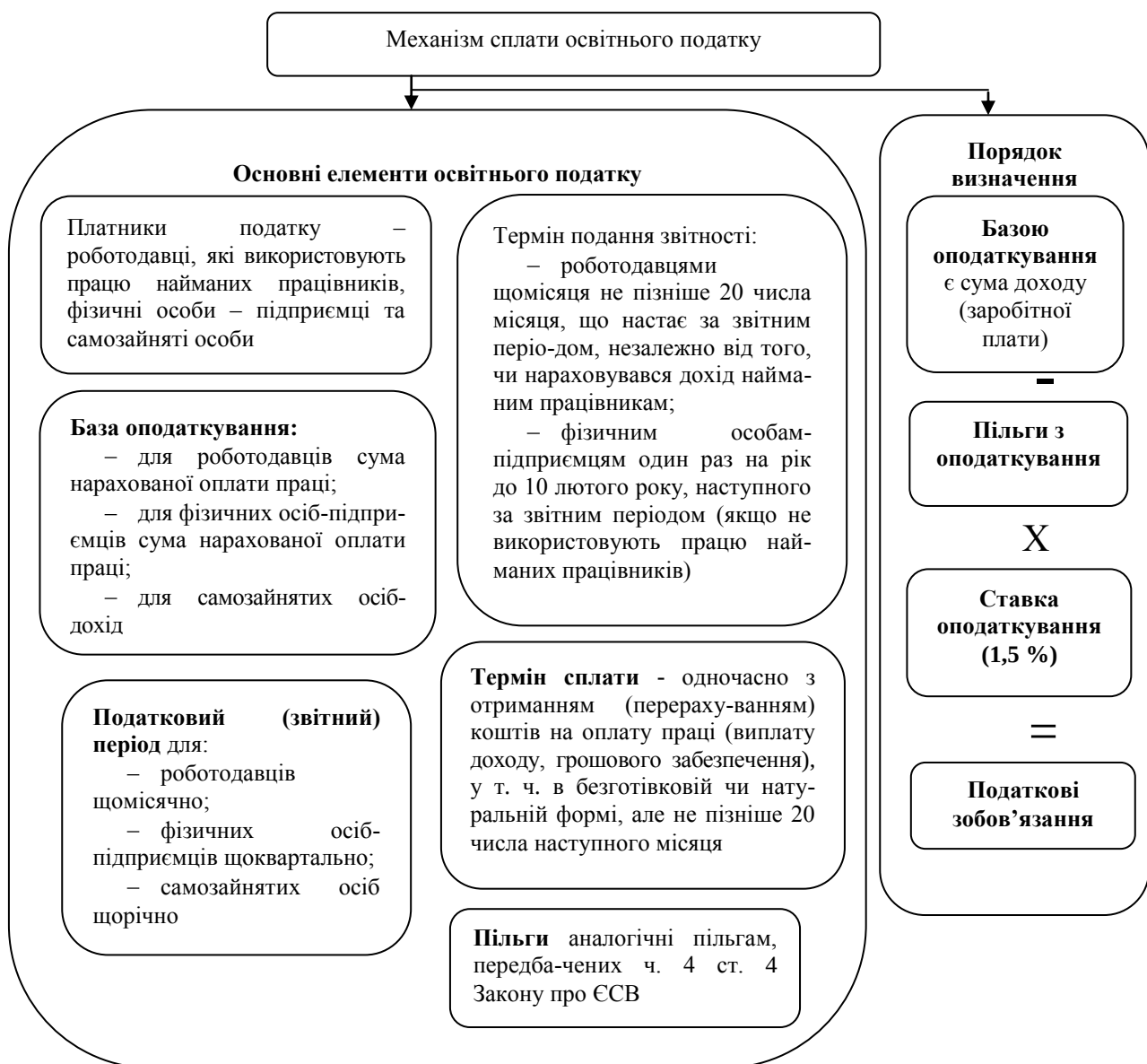


Рис. 5. Запропонований механізм сплати освітнього податку

Джерело: власна розробка

Сплата освітнього податку дозволить забезпечити динамічний розвиток освітньої галузі, сприятиме посиленню конкурентоспроможності ВНЗ, оскільки лише за наявності надійних та стабільних джерел фінансування освіта виконуватиме свою місію щодо розвитку людського потенціалу країни.

Висновки. Глобалізація стала дієвим фактором розвитку цивілізації, економіки та освіти. Подолання штучних перешкод та руйнування автаркічних систем в інформаційному суспільстві є лише справою часу. Вища освіта вже не може обмежуватись підготовкою фахівців для місцевого чи національного ринку праці. Фактично для студентів весь світ є відкритим, а значить необхідність забезпечення їх конкурентоспроможності стає стратегічним завданням усіх університетів [4]. Передумовою цього є досконале державне регулювання фінансового забезпечення функціонування та розвитку ВНЗ.

Оцінка стану фінансового забезпечення ВНЗ та вивчення альтернативних джерел фінансування вищої освіти дозволили чітко виокремити основні вектори реформування фінансового забезпечення надання якісних освітніх послуг і активізації наукових та науково-дослідних робіт:

— зміна з витратного підходу фінансування ВНЗ на диференційований підхід, який має здійснюватись за результатами атестації вищих навчальних закладів;

— пошук більш поглибленого адресного використання коштів соціальної підтримки фінансування навчання малозабезпечених категорій здобувачів вищої освіти;

— розробка нормативів розрахунку вартості освітніх послуг, як для громадян України, так і для іноземців, а також прийняття нормативних актів обмежувачого характеру, які заборонять ВНЗ встановлювати вартість навчання за кошти фізичних та юридичних осіб нижчою, ніж вартість підготовки за кошти державного бюджету;

— вжиття заходів, спрямованих на підвищення якості освітніх послуг ВНЗ та зростання їх рейтингу серед кращих університетів європейських країн;

— розробка мотиваційних та стимулюючих заходів активізації наукової та науково-дослідної діяльності ВНЗ коштами вітчизняних та іноземних замовників;

— запровадження як альтернативного джерела фінансового забезпечення вищої освіти освітнього податку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бенедик Ю. Ю. Стан і тенденції фінансування вищої освіти в Україні [Електрон. ресурс] / Ю. Ю. Бенедик. – Режим доступу : <http://www.naub.org.ua>
2. Висновок щодо виконання Державного бюджету України за перший квартал 2015 року / Рахункова палата України: К. – 2015, - 45 с.
3. Моніторинг інтеграції української системи вищої освіти в Європейський простір вищої освіти та наукового дослідження: моніторинг, дослідж. : аналіт. звіт / Міжнарод. благод. Фонд «Міжнарод. Фонд дослідж. освіт. політики» ; за заг. ред. Т. В. Фінікова, О. І. Шарова– К. : Таксон, 2014. –144 с.
4. Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року [Електрон. ресурс] – Режим доступу : http://www.osvita.ua/.../HE_Reforms_Strategy_
5. Тарасенко І. О. Проблеми фінансування вищої освіти в Україні в контексті забезпечення конкурентоспроможності / І. О. Тарасенко, Т. М. Нефедова// ВІСНИК КНУТД. – 2013. - № 4. – С.177-185
6. Тупичак Л. Л. Шляхи вдосконалення фінансових важелів механізму державного управління галуззю освіти / Л. Л. Тупичак// Теорія та практика державного управління. – 2013. - Вип. 2 (41), - С. 226-233
7. Шевченко Л. С. Фінансування вищої освіти: диверсифікація джерел / Л. С. Шевченко// / Л. С. Шевченко. // Теорія і практика правознавства. - 2013. - Вип. 2. [Електрон. ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tipp_2013_2_44.pdf
8. Times Higher Education [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2014-15/world-ranking>
9. Top Universities [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://www.topuniversities.com>

А. В. Антонов,

ЧГУ ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

В статье проанализированы основные источники финансового обеспечения функционирования ВУЗ и установлено их влияние на развитие высшего образования и науки. Доказано, что существующая система финансирования ВУЗ нуждается в реформировании и поиске альтернативных источников финансового обеспечения деятельности ВУЗ. Предложено, как альтернативный источник формирования средств на финансирование ВУЗ, уплату образовательного налога.

Ключевые слова: государственное регулирование финансового обеспечения высших учебных заведений; бюджетное финансирование; социальная поддержка добытчиков высшего образования; образовательные услуги; собственные средства высших учебных

STATE REGULATION FINANCIAL PROVIDING OF FUNCTIONING OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS

It is established In the article, that in modern terms, when Ukraine, as well as most the world countries, admitted priority of forming of new postindustrial type of society, the personal touch of that is creation of new model of economy - economies of knowledge, education becomes one of key factors of the economy growing and steady development of the state. From data of experts of the World bank of one from four basic terms of forming of economy of knowledge there are education and studies, that characterize the presence of well-educated and professionally prepared population, apt at producing, distribution and use of knowledge. For the decision of tasks that present time puts before the system of higher education, the substantial increase of volume of financing of education needs. Therefore, presently there is an urgent requirement in the search of alternative sourcings of activity of institution of higher learning of Ukraine, as reduction of volumes of the budgetary financing, as practice testifies, will have threatening consequences. Thus, one of tasks of reform of higher education it follows to admit reformation of the system of financing that from one side must provide the increase of efficiency of the government spending on higher education without the substantial increase of their part in the consolidated budget of the state, and from other side - to provide the assured grant of quality education to the persons capable her.

The basic sources of the financial providing of functioning institution of higher learning are analysed and their influence is set on development of higher education and science.

It is well-proven that the existent system of financing of institution of higher learning needs on reformation and search of alternative sources of the financial providing of activity institution of higher learning.

The vectors of reformation of the financial providing of grant of quality educational services and activation of the advanced and research studies are offered:

- it is a change from expense approach of financing of institution of higher learning on the differentiated approach, that must come true on results attestation of higher educational establishments;*
- it is a search of more deep address use of money of social support of financing of studies of scanty means categories of bread-winners of higher education;*
- it is development of norms of calculation of cost of educational services, both for the citizens of Ukraine and for foreigners, and also acceptance of normative acts of limiting character, that will forbid institution of higher learning to set the cost of studies for money of physical and legal persons below, than cost of preparation is for money of the state budget;*
- it is an acceptance of the measures sent to upgrading of educational services of institution of higher learning and increase of their rating among the best universities European;*
- it is development of motivational and stimulant measures of activation of scientific and research activity of institution of higher learning by money of home and foreign customers;*
- input as alternative source of the financial providing of higher education of educational tax.*

The input of the suggestions given in practice will allow to provide dynamic development of educational industry, will stimulate the processes of commercialization of knowledge, assist strengthening of market positions of state institutions of higher learning, increase of their competitiveness, as only at presence of reliable and stable sourcings education will execute the mission in relation to development of human potential.

Keywords: *government control of the financial providing of higher educational establishments; budgetary financing; social support of bread-winners of higher education; educational services; personal funds of higher.*

РЕЦЕНЗІЯ

на монографію Боделана Володимира Руслановича

«Державне управління громадсько-державним партнерством: теоретико-методологічний аспект»

Лопушинський І. П. Рецензія на монографію Боделана Руслана Володимировича

«Державне управління громадсько-державним партнерством: теоретико-методологічний аспект»

Лопушинский И. П. Рецензия на монографию Боделана Руслана Владимировича

«Государственное управление общественно-государственным партнерством: теоретико-методологический аспект»

Lopyshinskiy I. Review of the monograph Bodelan Ruslan «State management of public-private partnership: theoretical and methodological aspects».

Подана на рецензію монографію присвячено актуальному питанню побудови взаємовідносин держави і суспільства. Автором у цьому контексті запропоновано новий підхід не тільки до розуміння та визначення основ взаємовідносин, а й до нової форми побудови партнерства. Справді, у державному управлінні на сучасному етапі не досліджується громадсько-державне партнерство, засноване на формуванні та розвитку соціального бізнесу і соціального підприємництва. Ті категорії, які автор використовує для опису своїх поглядів на проблематику, також наповнюються новим змістом і сенсом. Зокрема, це стосується дальшого розвитку понятійного апарату державного управління шляхом введення категорій: «громадсько-державне партнерство» (як спільна діяльність громадських об'єднань та держави, спрямована на формування громадського господарства через розвиток соціального бізнесу та соціального підприємництва); «державне управління громадсько-державним партнерством» (як діяльність держави, спрямована на створення умов для розподілення економічних партнерських обов'язків між державою та громадськими об'єднаннями); «соціальний бізнес» (як нова форма бізнесу, де інвестори і власники можуть поступово окупили вкладені кошти, утім не можуть отримувати будь-які дивіденди); «соціальне підприємництво» (як новий вид підприємництва, заснований громадськими об'єднаннями задля вирішення соціальних проблем); «соціальне підприємство» (як підприємство громадського об'єднання, що має некомерційне розподілення прибутку і використовує його на статутну діяльність); «громадське господарство» (як господарська діяльність громадських об'єднань, прибуток від якої, спрямований на вирішення загальнодержавних проблем).

Логіку монографії побудовано таким чином, що з першого розділу доводиться доцільність цих категорій для науки і практики державного управління. Простежується системність у викладені думок автора монографії. Привертає увагу те, що автор робить наголос на дослідженнях багатьох галузей наук: педагогіці, економіці, менеджменті, філософії. Перевагою роботи є те, що досліджена певна кількість іноземних першоджерел.

Автором монографії у першому розділі доведено, що концептуальним підґрунтям становлення громадсько-державного партнерства є: відповідні правові акти; теоретичні підходи щодо змісту та видів партнерства держави з суспільством; теоретико-методологічні засади громадсько-державного партнерства, досліджені у вітчизняних і зарубіжних галузях наук; юридичне визнання видів партнерства в державі та соціального бізнесу і соціального підприємництва як основи існування громадсько-державного партнерства. І все це є не лише особливістю України, а сталою 55-річною світовою практикою. Про це свідчить аналіз зарубіжних наукових джерел.

Викликає зацікавленість підхід автора до розуміння категорії «соціальне підприємство», яке в різних галузях вітчизняної науки набуло широкого значення. Важливим є те, що зосереджується увага на підміні понять: «соціально орієнтоване підприємство» (це бізнес-підприємство) і «соціальне підприємство». Останнє в усьому світі розуміється як підприємство, створене громадським об'єднанням. Саме такий підхід у світі, зокрема у ЄС, дає можливість запобігти багатьом корупційним діям з боку бізнесу і держави.

Особливу актуальність це дослідження набуває в інтеграційних процесах, притаманних Україні. Дослідження автора переконливо доводять, що відставання України в цьому напрямі не можуть вимірюватися 13-ма роками (за даними автора монографії). Вони вимірюються набагато більшим показником – бажанням залучити до соціально-економічного процесу громадськість, створити для неї умови задля реального поліпшення життя. Якщо, як доводить автор монографії, з посиланням на документи ЄС, у Євросоюзі: з 2000 р. визнано потребу створення державою певних умов для їх діяльності через спеціальні податкові режими на прибутки і витрати; з 2006 р. громадські об'єднання є основними отримувачами кредитів і надавачами послуг; упродовж 2010-2014 рр. формується «громадянське господарство», яке стало (з 2011 р.) предметом академічних досліджень університетів; державам-членам ЄС рекомендовано розробити національні рамки щодо зростання і розвитку соціальних підприємств, з забезпеченням нового виду партнерства; визначено, що соціальні бізнес і підприємництва знаходяться в «сірій зоні» між прибутковими та неприбутковими організаціями (Workshop «A European Ecosystem for Social Business» 25-26 May 2011 – Brussels), то в Україні, на жаль, у державних управлінців і науковців навіть не має концептуальних підходів. Не вироблено стратегій і пропозицій щодо

законодавчих актів. Головне – не має чіткої, конкретної моделі державного управління таким видом партнерства.

Здобутком автора монографії є запропонована чітка модель державного управління громадсько-державним партнерством зі створенням громадського господарства. Переконливість і доречність цієї моделі підтверджується проведеннями автором дослідженнями нормативно-правових актів України, Положень щодо діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства фінансів, Міністерства соціальної політики. Автором обґрунтовано вибір для аналізу цих установ: у світі саме такі структури управляють, розвивають і формують громадсько-державне партнерство, засноване на соціальних бізнесі та підприємстві.

На увагу заслуговують висновки автора щодо відсутності уніфікованого підходу до наукового розуміння та практики запровадження державного управління громадсько-державним партнерством. Проведений аналіз більш ніж 35 держав світу у цьому контексті є підтвердженням достовірності і самостійності висновків автора монографії.

У монографії є велика кількість таблиць, узагальнень, класифікацій, що підтверджують науковість і самостійність проведеного дослідження.

Можна погодитися з висновками автора, що державне управління громадсько-державним партнерством для України є принципово новими взаємовідносинами держави і суспільства, державних органів з громадськими об'єднаннями, зокрема громадськими організаціями, оскільки спрямовано на розвиток соціальних бізнесу та підприємництва, започаткованого громадськими об'єднаннями, як основи формування громадського господарства і соціального капіталу.

Авторське визначення громадсько-державного партнерства як «діяльності держави (органів державної влади), спрямованої на створення умов для розподілення партнерських обов'язків між державою та громадськими об'єднаннями щодо: формування і сталого розвитку соціального бізнесу та соціального підприємництва, заснованих громадськими об'єднаннями; створення спеціальних режимів інвестування й оподаткування соціального бізнесу та соціального підприємництва; регулювання інкубаційними періодами їх становлення; запровадження ініціатив громадських об'єднань відносно правових і організаційних засад розвитку соціального бізнесу та соціального підприємництва, формування громадського господарства», - є аргументованим. Останні викладені в усіх трьох розділах монографії. Таке визначення надає можливість побудувати дієве громадсько-державне партнерство.

Монографія є теоретичною роботою. При чому теоретичні умовиводи автора ґрунтуються на використанні загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Окрім того, вони є основою для практичних дій. Деякі пропозиції автора вже є основою для правових актів та державних концепцій.

Монографія відповідає: спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління, а також вимогам щодо даного виду видання. Може бути рекомендованою до друку. Стане в нагоді не тільки широкому колу науковців і практиків державного управління, а багатьом громадським активістам та громадським об'єднанням. Велика частка матеріалу може бути використана при навчанні студентів і слухачів різних спеціальностей. Також є підставою для фахівців, щоб замислитися про введення нових дисциплін та спеціальностей у вищих навчальних закладах.

Завідувач кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
доктор наук з державного управління, професор,
заслужений працівник освіти України

І. П. Лопушинський

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ

Науково-методичний журнал

Серія «Державне управління»

Випуск 252

Том 263

Технічний редактор, комп'ютерна верстка *О. М. Гончарова*.
Друк, фальцювально-палітурні роботи *С. Л. Волинець*.

Підп. до друку 09.10.2015 р.
Формат 60х84^{1/8}. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 19,53. Обл.-вид. арк. 18,06.
Тираж 300 пр. Зам. № 4728.

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: rector@chdu.edu.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.