

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



**Серія
«Державне управління»**

**Випуск 153, 2011
Том 165**

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

(Бюлетень ВАК України.. – 2011. – № 2)

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

Перереєстрація:

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

Перереєстрація:

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

Рекомендовано до друку
рішенням вченої ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 1 від 15.09.2011 р.)

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА:

Клименко Леонід Павлович

Мещанинов Олександр Павлович

Багмет Михайло Олександрович

Горлачук Валерій Васильович

Грабас Наум Харитонович

Дубова Олена Анатоліївна

Клименко Леонід Павлович

Мещанинов Олександр Павлович

Михальченко Микола Іванович

Науменко Анатолій Максимович

Пронкевич Олександр Вікторович

Тригуб Петро Микитович

Фісун Микола Тихонович

Андрєєв Вячеслав Іванович

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

Н 34

Наукові праці : науково-методичний журнал. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – Вип. 153. Т. 165. Державне управління. – 132 с.

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

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ СЕРІЇ:

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

ISSN 1609-7742

© Чорноморський державний університет імені Петра Могили, 2011

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

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

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ..... 4

Ємельянов В. М., Штирлов О. М. Етична інфраструктура державного управління: механізми впровадження	5
Пашко Л. А. Адміністративна реформа як процес реформування Української держави	10
Татаренко В. Б. Владні повноваження публічного адміністрування: його поняття та особливості	16
Сорока С. В. Парламентські слухання та дебати як інструменти інформаційно-корекційного контролю уряду в країнах ЄС та Україні	21
Палагнюк Ю. В. Сутність та зміст державної політики	29
Коваленко С. О. Державна політика України у сфері соціального захисту безробітних: поняття та загальна характеристика	36
Козлова Л. В. Координаційні, субординаційні та реординаційні зв'язки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування	40
Синиця М. І. Підходи та принципи технологізації державного управління	45
Репешко П. І. Щодо питання державного регулювання судово-експертної діяльності в системі Міністерства внутрішніх справ України	52
Бадалова О. С. Органи юстиції в Україні: становлення та основні завдання	58
Петров П. П. Організаційно-управлінські аспекти підвищення ефективності державного управління щодо запобігання виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру	63
Верба С. М. Професіоналізація державної служби України – напрямок до європейської спільноти	66

РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ 72

Ємельянов В. М. Теоретичне обґрунтування і методологічне забезпечення державного регулювання господарської діяльності на рівні регіону	73
Антонова Л. В. Розвиток багаторівневої системи державного регулювання інвестиційної діяльності	77
Дацій Н. В. Вплив іноземних інвестицій в Україну на розвиток міжнародного співробітництва	82
Сидун С. Вступ Польщі у Європейський Валютний Союз: переваги і загрози	87
Штермер О. Концептуальні підходи до формування фінансової політики держави	92
Іванилова О. А. Пріоритетні напрями стратегічної орієнтації державного регулювання розвитку підприємств	97
Ситник В. В. Участь держави у конкурентних правовідносинах	102
Ковтун О. А. Правові особливості державного регулювання меценатства в Україні	106
Клименко О. М. Державний контроль у сфері пенсійного страхування та пенсійного забезпечення в Україні	110
Сенюшкина Т. А. Синергетический потенциал управляющего воздействия в условиях системного кризиса в Украине	114
Григор'єва Л. І., Григор'єв К. В. Оптимізація державного управління радіаційним захистом за допомогою «дозових цін» джерела випромінювання	119
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	126

Розділ 1

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ

Метою статті є визначення механізмів, за допомогою яких може бути здійснена практична реалізація етичної інфраструктури державного управління.

Ключові слова: етична інфраструктура, механізми формування, державне управління.

Целью статьи является определение и разработка механизмов, с помощью которых может быть осуществлена практическая реализация этической инфраструктуры государственного управления.

Ключевые слова: этическая инфраструктура, государственное управление, механизмы формирования.

The purpose of the article is determination of mechanisms by which it can kennels practical realization of ethics infrastructure is carried out in state administration.

Key words: ethics infrastructure, mechanisms, state administration.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими та практичними задачами. Важливість та необхідність ґрунтовного наукового пізнання процесу розробки та впровадження етичної інфраструктури як сфери суспільної життєдіяльності зумовлена ще й тим, що вона й дотепер не знайшла свого адекватного висвітлення у вітчизняній науковій літературі, не стала об'єктом розгорнутого наукового аналізу українських учених. Між тим не викликає сумніву той факт, що повільні темпи й труднощі реформування вітчизняної державної служби багато у чому пов'язані з відсутністю науково-аналітичного забезпечення етичної інфраструктури. Наслідком цього, зокрема, є те, що морально-етичні проблеми визнаються і стають предметом теоретичного дослідження й практичного розв'язання уже після того, як вони загострилися.

Актуальні наукові розвідки щодо дослідження різних аспектів становлення та розвитку етичної інфраструктури, містять праці сучасних дослідників у галузі державне управління Т. Василевської, М. Рудакевич, О. Оболонського, М. Оганісяна та інших.

Для виконання мети ставиться завдання розглянути основні елементи етичної інфраструктури, які виявляють себе як механізми, що регулюють взаємовідносини між державними службовцями і суспільством та є складовими професійної діяльності, як послідовно-систематичний аналітичний процес та здатні кваліфіковано його здійснити. **Об'єктом** дослідження є етична інфраструктура у системі державного управління, **предметом** дослідження є механізми реалізації етичної інфраструктури.

Викладення основного матеріалу та обґрунтування отриманих наукових результатів. Розбудова етичної інфраструктури, як одного з механізмів державного управління, передбачає створення умов, які уможливають етичну працю, формування моральних установок державних службовців і спонукають до неї. Враховуючи те, що механізми державного управління – це «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [4], тому етична інфраструктура як механізм – це сукупність різноманітних засобів та важелів, які здійснюють органи державної влади для створення професійної етичної державної служби. Крім того, в умовах розбудови демократичної правової держави і громадянського суспільства елементи (інститути) етичної інфраструктури, які її складають мають достатньо високий ступінь автономії.

На сьогодні етична інфраструктура, як складна система, містить 9 елементів, кожен з яких у процесі формування етичної інфраструктури є самостійним і важливим механізмом, який взаємодоповнює та посилює інші.

Отже, розглянемо елементи етичної інфраструктури за допомогою яких вона може функціонувати і які формують і направляють діяльність етичної інфраструктури, яка за своїми функціями (управління, підтримка та контроль) є механізмом функціонування державного управління. Саме за допомогою етичної інфраструктури у державному управлінні відбувається дотримання високих етичних якостей працівників, які

персоніфікують у своїй особі державу. Але перед тим як розкрити сутність та значення кожного з елементів, які репрезентують себе як механізми, доцільно надати визначення поняття «механізми», під якими розуміємо складну систему, яка призначена для досягнення поставлених цілей, вона має визначену структуру, сукупність організаційних, правових норм та методів, інструментів державного впливу на об'єкт управління.

Виходячи з вищевикладеного, можна констатувати, що етична інфраструктура – це механізм формування і функціонування етично-моральних цінностей у суспільстві, який має визначену структуру.

Перший механізм – це **політична воля** і публічне визнання вищим політичним керівництвом етичних норм основою демократичних трансформацій у державі. Тобто влада повинна визнати роль етики у діяльності держави і проголосити основні цінності й стандарти, які служать моральними критеріями організації державного управління у країні.

Отже, будь-яка діяльність органів державної влади є практично неможливою без політичної волі керівництва. З одного боку, ця воля виражається у конкретних рішеннях, спрямованих на розбудову етичної інфраструктури, а з іншого – у відповідному керівництві, яке спирається на переконання, що етична інституція неможлива, якщо її керівник поводить не етично. Таким чином, механізм політичної волі закладає процес визнання етичних норм основою демократичних трансформацій у державі. Він показує, що за створення етичної інфраструктури, відповідає, у першу чергу, керівництво країни. Від волі політичного керівництва країни залежить створення, або удосконалення законодавства, що стосується етичних норм, успіх та своєчасність його прийняття.

Другий механізм – **етичне законодавство**, в якому повинні бути юридично закріплені базові етично-моральні норми професійної діяльності державних службовців. Саме за допомогою законодавства політична воля втілюється в життя.

Законодавство як механізм дуже складний, тому що він має відповідну структуру, яка складається з правового механізму, організаційного і громадського. За допомогою правового механізму: необхідно розробити вдале етичне законодавство, створити ситуацію невідворотності запровадження етичних норм. Крім того, за допомогою законодавства потрібне створити чіткий організаційний механізм запровадження етичних норм. Побудувати прозорість структури та процедури, у яких неможлива неетична діяльність у принципі, або ж вона буде значно ускладнена через існування чітких та однозначних процедур і регламентів. Тому, впроваджуючи етичну інфраструктуру в органах державного управління, слід розуміти, що без постійної підтримки суспільством усі заходи влади приречені. Отже, третім елементом такого механізму як

законодавство повинна стати просвітницька, громадська діяльність.

Третій механізм – це механізм **звітності та нагляду**, точніше механізм **відповідальності**, за допомогою якого регулюється відповідальність державних службовців і впроваджуються санкції за порушення етичних норм.

Механізм звітності та нагляду (відповідальності) грає важливу роль у розбудові етичної інфраструктури, тому що дозволяє чітко сформулювати етичні рамки, що робить їх ясними та прозорими. Він допомагає забезпечити прийняття відповідальності та впровадження ефективних механізмів самоконтролю, а потім внутрішнього та зовнішнього контролю.

Механізм звітності та нагляду (відповідальності) – це засоби внутрішнього контролю поведінки державного службовця з боку державної служби. До яких належать адміністративно-правові процедури впровадження етичних норм у професійні стандарти діяльності службовців, способи й засоби систематичного контролю і оцінювання результатів їх діяльності, механізми професійного етичного консультування і етичної експертизи прийнятих рішень, способи розв'язання конфліктів, моральний аудит діяльності колективу державного органу тощо. Вони спрямовані на створення достатніх умов для того, щоб професійні дії державного службовця, його вчинки, рішення та їх наслідки не допускали моральної шкоди: були законними, компетентними, справедливими, економними, результативними.

Механізм звітності та нагляду не тільки допомагає відслідковувати формування етичної інфраструктури, за його допомогою визначаються функції та сфери відповідальності за порушення етичних норм. Так керівник органу державної влади, вочевидь, несе найбільшу особисту відповідальність за етичність роботи підлеглих. Однак реалізація цієї відповідальності не обмежується лише наглядом, але передбачає створення умов, які уможливають етичну працю і спонукають до неї. Можна зазначити, що механізм звітності та нагляду підтримує функціонування етичної інфраструктури установи у встановлених законодавством рамках.

Четвертий механізм – це **кодекси поведінки** (від лат. *codex* – книга), які у формі документа встановлюють правила ділової поведінки державних службовців у кожній конкретній державній установі і є обов'язковими до виконання. Як механізм етичної інфраструктури, кодекси поведінки (етичні кодекси) проголошують правила і стандарти поведінки державних службовців, містять відповідні міри покарання за порушення етичних норм, забезпечуючи відкритість професійної діяльності службовців громадянам і суспільству. Вони за М.Рудакевич є «проявом належної політичної волі» [4] у формуванні етичної інфраструктури.

Отже, кодекси поведінки як один із механізмів етичної інфраструктури пропонують певний тип

людських взаємин, що є оптимальними з погляду виконання державними службовцями їхньої професійної діяльності. Соціальна значимість етичного моменту в діяльності державних службовців сучасної України постійно зростає і обумовлена багатьма причинами політичного, економічного й соціального характеру. Трансформація політичної системи, економічних відносин, переоцінка цінностей створюють безліч нестандартних ситуацій, які не регулюються правовими нормами через їхню відсутність. Від професіоналізму й рівня моральності державних службовців як провідників політики держави багато у чому залежить не тільки авторитет влади, ефективність реалізації стратегічних цілей і конкретних рішень на всіх рівнях управління, але й соціальне самопочуття українського суспільства.

Запровадження етичних кодексів – це встановлення етичних принципів й норм, які в найбільш загальній формі виражають вимоги до моральної сутності державних службовців як довірених осіб держави у взаємовідносинах з суспільством і його громадянами. Крім того, кодекс, як регулятивний документ із детально розробленими правилами даної організації, повинен уключати санкції, передбачені у випадку порушення кодексу.

Таким чином, етичний кодекс (кодекс норм поведінки та етики) є ефективним механізмом упровадження етичної інфраструктури, тому що етичні і моральні норми, закладені у кодексі, стають формою внутрішнього контролю державних службовців і будучи оприлюдненими вони набувають статусу легального, зовнішнього, громадського контролю.

П'ятий механізм – це **механізм професійної соціалізації**, який характеризує взаємодію людини із соціальним середовищем. У процесі професійної соціалізації відбувається формування соціальних якостей і рис людини, активне засвоєння й відтворення суспільних зв'язків. Це – суспільна форма активного сприйняття індивідом соціальної інформації, необхідної для адаптації до середовища. Вона має дві цілі: формування належної суб'єктивної орієнтації (мотивів і цінностей) і реалізацію рольових очікувань державних службовців.

Складний процес уходження державних службовців у систему професійних відносин, освоєння професійних функцій, цінностей і норм відображає передачу базових елементів організаційної та управлінської культури її співробітникам [3]. Складність механізму професійної соціалізації зумовлена мірою втілення етичних цінностей і норм у професійні стандарти поведінки, організацію праці та службові відносини. Тому, з позиції організації, професійна соціалізація забезпечує єдність цінностей і відповідних моделей поведінки державних службовців, інтеграцію колективу на засадах єдиних професійних норм. З позиції державного службовця, професійна соціалізація характеризує процес ціннісної орієнтації, що забезпечує швидке входження у

колектив і ефективну професійну діяльність шляхом реалізації професійних здібностей [6].

Основою механізму професійної соціалізації є етичність, яка зумовлена необхідністю гармонійного поєднання процесів адаптації до колективних цінностей і норм з індивідуалізацією, як професійним самоствердженням державного службовця у колективній діяльності шляхом самореалізації. Без етичності механізм професійної соціалізації не спрацює і тому професійна соціалізація матиме наслідком не суб'єкта професійної діяльності, а конформного індивіда, який наосліп підкоряється зовнішнім вимогам, а домінування індивідуалізації формуватиме індивідуаліста – егоїстичну особу, яка переслідує власні цілі й інтереси [4].

За допомогою механізму професійної соціалізації відбувається освоєння державним службовцем своєї професійної ролі, оволодіння необхідними знаннями, уміннями і навичками етичної поведінки й ділового спілкування. Ефективність цього процесу, як свідчить практика, зумовлена майстерністю керівництва, яке, незалежно від вектора службової поведінки – субординаційного, координаційного чи автономного, – забезпечує єдині етичні принципи і правила функціонування колективу [4].

Шостий механізм – це **належні умови організації праці** державних службовців в органах державної служби.

Належні умови праці державних службовців (правильне, справедливе, безпристрасне поводження, належні заробітна плата і захист) – це їх право на таку організацію праці і на такі умови, в яких можливі свобода вибору і самореалізації, панує атмосфера довіри, поваги, гідності, належно оцінюється ініціатива й самостійність у підході до справи, а оцінка і вартість праці адекватна суспільній ролі [5].

Структурні елементи механізму створення належних умов організації праці державних службовців групуються у чотирьох основних блоках – правовому, економічному, соціально-психологічному й організаційному. Наповнення даних блоків – нормативи (закони, положення, установи) і соціально-захисні технології (матеріальне забезпечення, освіта, морально-психологічні, адміністративно-управлінські, соціально-профілактичні та ін.).

Реальний стан створення належних умов організації праці державних службовців значною мірою залежить від соціальної захищеності, а також системи контролю у сфері ефективності, якості й організації захисних мір. Для з'ясування ефективності функціонування механізму належні умови організації праці державних службовців використовується метод експертних оцінок, а також проводиться аналіз соціального самопочуття державних службовців, що має певну значимість із погляду зворотного зв'язку, коли оцінка належних умов організації праці державних службовців дається безпосередньо самими службовцями.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що функціонування механізму належні умови організації праці державних службовців можливе через створення цілого ряду важливих передумов:

- по-перше, від створення розвиненої нормативно-правової бази, що органічно поєднує норми захисту із системною мотивацією праці державних службовців;
- по-друге, від формування високого рівня правової, професійної й морально-етичної культури державних службовців, включаючи систему контролю за дотриманням «Етичного кодексу»;
- по-третє, від наявності організацій, що беруть на себе функції соціального захисту (профспілки, асоціації державних службовців).

Сьомий механізм – це **координуючі етичні інститути** (органи) державної служби для вирішення етичних проблем.

У зв'язку зі складністю професійної етики державного службовця, як комплексного механізму регулювання індивідуальної поведінки, який включає в себе навчання, консультування, етичну експертизу, координації дії органів різних рівнів і гілок влади, потрібен спеціальний незалежний державний орган (комісія чи комітет з етики), який би розглядав питання, пов'язані з професійною етикою державних службовців, наглядав би за процедурою призначень, діяв би як апеляційний орган для окремих державних службовців проти політичного втручання, забезпечуючи їм певний захист у такій ситуації. Отже, вирішував конкретні етичні проблеми державної служби.

Восьмий механізм – це **громадський (суспільний) нагляд (контроль)** за діяльністю державних службовців через інститути громадянського суспільства.

Важливим механізмом етичної інфраструктури, особливо у сфері громадського (суспільного) нагляду (контролю), є активність громадян. Вона, передусім, вимагає випереджаючих кроків з боку державної служби. По-перше, тому, що державна служба має бути прозорою, щоб громадяни змогли скласти думку про її діяльність. По-друге, тому що громадян треба поступово навчати правилам, навичкам та вмінням громадської активності, особливо після десятиліть існування тоталітарної держави.

Діяльність державного службовця має величезний вплив на громадян, які наглядають за діяльністю державних службовців. Тому праця державного службовця є етичною, якщо вона: налаштована на справу, результат і не є безплідним марнуванням часу. Адже небезпека бюрократизму криється в активізації праці в установі не заради громадських цілей, а заради самої адміністрації [4].

Отже, громадський (суспільний) нагляд (контроль) за діяльністю державних службовців – це відношення населення до органів державної влади. Це формування й активне проведення у життя політики залучення широкого кола

громадян, практично всього населення у відкритий процес очищення державного апарата від хабарників.

Громадський (суспільний) нагляд за діяльністю державних службовців є тим механізмом, який контролює функціонування інших елементів етичної інфраструктури. Його існування дозволяє зрозуміти як на яких засадах співпрацюють громадянське суспільство і держава. Тому що тільки у демократичному, активному громадянському суспільстві громадяни мають право не тільки уважно слідкувати за діяльністю посадових осіб, але вимагати від них дотримання професійно-етичних стандартів поведінки.

Тому громадський (суспільний) нагляд за діяльністю державних службовців як механізм етичної інфраструктури залучає громадян до участі у формуванні системи цінностей та норм поведінки державних службовців. Дає громадськості можливість отримувати максимально повну інформацію про діяльність органів влади. Стає механізмом громадського нагляду у громадянському суспільстві.

Дев'ятий механізм, який автор статті пропонує додати до елементів етичної інфраструктури – це **етична експертиза**, за допомогою якої з'ясовується застосування відповідних етичних стандартів, створення так званого етичного режиму в органах державної влади. Етична експертиза є показовою у тому плані, що показує як етичні стандарти впроваджуються в державних установах, як вони впливають на ефективність державного управління, на відносини із громадськістю на всіх владних рівнях [2]. Тобто за допомогою механізму етичної експертизи вирішуються ситуації, які є важливими з погляду моралі й чреваті морально-психологічними ускладненнями [1].

Механізм етичної експертизи дозволяє підтримувати у державному управлінні клімат, який сприяє дотриманню етичних і моральних норм а також заходом, який протидіє корупції у державних установах, тому що створює належні умови не тільки для державних службовців, але і для громадян, які живуть у цієї країні.

Однак, впровадження механізму етичної експертизи можливе лише через створення відповідної нормативно-правової основи етичної експертної діяльності у державних установах. Для цього потрібне прийняття Закону України «Про етичну експертизу», який повинен визначити правові, організаційні і фінансові основи експертної діяльності у державних установах, а також загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у галузі державного управління. Другим документом повинне стати «Положення про організацію та проведення етичної експертизи», метою стає розробка методики проведення етичної експертизи, забезпечення впровадження етичних принципів у практику роботи державної служби.

Отже, механізм етичної експертизи є необхідною умовою розвитку етичної інфра-

структури, тому що дозволяє здійснити всебічний аналіз тієї чи іншої етичної проблеми, у тому числі і нормативно-правових актів з точки зору її етичної коректності, з'ясувати як враховані вимоги професії і моральні встановлення суспільства.

На жаль, рамки статті не дають змоги більш детально розкрити всі елементи інфраструктури, яким автор присвятив велику частину свого дисертаційного дослідження, тому деякі з них розглянуті частково, але підводячи підсумки треба констатувати, що етична інфраструктура, як механізм державного управління, здійснюючи організуючий та регулюючий вплив на професійну діяльність посадових осіб, створює механізм, який дозволяє підтримувати в органах державної влади і місцевого самоврядування високі етичні стандарти і норми поведінки. Тому етичну інфраструктуру можна визначити, як сукупність

політико-правових, організаційних, етичних механізмів, методів і нормативно-правових засобів, використовуваних для регулювання професійної поведінки державних службовців у процесі їх управлінської діяльності.

Впровадження етичної інфраструктури у державному управлінні залежить від механізмів, які її регламентують та реалізують, тобто від (сукупності елементів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління), до яких відносяться: політична воля; етичне законодавство; механізми звітності та нагляду (відповідальності); кодекси поведінки; механізми професійної соціалізації; належні умови організації праці державних службовців; координуючи етичні інститути державної служби; громадський (суспільний) нагляд за діяльністю державних службовців; етична експертиза.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андреева Т. С. Этика та психологія ділових відносин : [навч. посіб.] / Т. С. Андреева. – Х. : Бурун Книга, 2004. – 143 с.
2. Зондерман У. Этические стандарты в системе государственной службы как составная часть понятия «надлежащего управления» / Ульрих Зондерман // Управленческое консультирование. – 2002. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : <http://www.dialogvn.ru/uk/2002/n03/s02-3-08.htm>.
3. Киселев А. Г. Нужны ли профессиональные государственные служащие: взгляд в XIX век / А. Г. Киселев // Менеджмент в России и за рубежом. – 1999. – № 6. – Режим доступу до журн. : <http://www.cfin.ru/press/management/1999-6/index.shtml>.
4. Рудакевич М. І. Етика державних службовців : [монографія] / М. І. Рудакевич. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.
5. Рудакевич М. І. Етична підготовка державних службовців у контексті етичної інфраструктури демократичної держави / М. І. Рудакевич // Проблеми інтеграції науково-освітнього потенціалу в державотворчому процесі : зб. наук. пр. / відп. ред. Т. І. Рибак. – Севастополь ; Суми, 2002. – Вип.2 – С. 326-330.
6. Рудакевич М. І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу / М. І. Рудакевич. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej3/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/01-RUDAKEVICH.pdf>.
7. Толкованов В. Про деякі аспекти впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях / В'ячеслав Толкованов, Наталія Щербак. – Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/tolkovanov_2007.doc.

Рецензенти: Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор;
Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.

© Смельянов В. М., Штиршов О. М., 2011

Дата надходження статті до редколегії 05.07.2011 р.

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ЯК ПРОЦЕС РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена осмисленню сутності адміністративної реформи як процесу реформування Української держави, основною метою якого має стати наближення оновленого модернізованого державного апарату до пересічних громадян.

Ключові слова: сфера державного управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, адміністративна реформа, реформа держави.

Статья посвящена осмыслению сущности административной реформы как процесса реформирования Украинского государства, основной целью которого должно стать приближение обновленного модернизированного государственного аппарата к рядовым гражданам.

Ключевые слова: сфера государственного управления, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

The article is devoted the comprehension of essence of administrative reform as process of reformation of the Ukrainian state, the primary purpose of which approaching of the renewed modernized state machine must become to the ordinary citizens.

Key words: sphere of public administration, public authorities, organs of local self-government, administrative reform, reform of the state.

Положительная обязанность государства относительно народа есть защита и охранение жизни народа, есть внешнее его обеспечение, доставление ему всех способов и средств, да процветает его благосостояние, да выразит он все свое значение и исполнит свое нравственное призвание на земле

(К. С. Аксаков)

Постановка проблеми. Загальновідомо, що на Сході побажання жити у період реформ означає посилення іншої людині негараздів, випробувань, поневірянь. Два останні десятиліття, здається, справджують смисл цього побажання і для українців. Про це свідчать численні соціологічні опитування і красномовні статистичні дані щодо місця України у світових рейтингах, зокрема: 143 місце за індикаторами державного управління Світового Банку серед 212 країн; 82 місце у індексі глобальної конкурентоспроможності; 120 місце за показником якості державних інституцій серед 133 країн; 146 місце за індексом сприйняття корупції «Transparency International» серед 180 країн; 62 місце за рівнем online-послуг (рейтинг країн-членів ООН) зі 190 країн; 164 місце за рівнем економічних свобод. За даними американської недержавної організації Freedom House, рейтинг розвитку демократії в Україні за 2010 рік стрімко впав. У рейтингу свободи 2010 р. Україна – вперше від часу Помаранчевої революції – визначена як «частково вільна», хоча у попередньому річному рейтингу Freedom House за 2009 р. Україна ще входила до категорії «вільних» країн.

Можна й далі наводити невтішну статистику про невпинне скочування у прірву соціально-економічного відставання, бідності, соціальної деградації України, яка, у це важко повірити сьогодні, на початку 90-х рр. минулого століття мала найкращі економічні показники серед усіх колишніх республік колишньої зниклої держави – Радянського Союзу.

Здавалося б, українські можновладці мали б усю свою діяльність здійснювати крізь призму інтересів пересічних українців, тобто державних інтересів. Однак, за даними іноземних експертів, за останні 10-12 років прямі та непрямі суспільні втрати, зумовлені передусім неефективністю системи управління в Україні, становлять близько 400 млрд дол США.

Усе очевиднішим стає той факт, що основною причиною усіх негараздів в Україні є управлінська криза, що спричинила деструктивний процес порушення зв'язків «людини адміністративної» із соціальним світом, характерними ознаками якого стали: втрата державою керованості суспільними справами і процесами; неефективне використання грошей платників податків; ігнорування держслужбовцями якості надаваних ними населенню

адміністративних послуг і, як результат, зниження довіри громадян не лише до органів державної влади, а й до держави у цілому; посилення бюрократизму та корупції у діяльності органів державної влади; прояви дисфункціональності в управлінні; підміна професіоналізму управлінських кадрів політичною лояльністю, угодишництвом тощо.

У зв'язку з цим, проголошений Президентом України перший етап адміністративної реформи має, на нашу думку, стати своєрідним моментом істини для можновладців усіх ієрархічних рівнів, для усіх чиновників та усіх політиків. Цей етап має стати поворотним моментом у новітній історії Української держави, своєрідною точкою відліку сутнісного й суттєвого оновлення Української держави. Перш за все, це потрібно для остаточного визначення суті функціонування вітчизняного державного управління та державної служби: або ж це й надалі обслуговування повноважень державно-політичної еліти, або ж це чесне та відповідальне служіння громадянам і, як результат, Українській державі.

Аналіз сучасних зарубіжних досліджень з досліджуваної проблематики свідчить, що у демократичних країнах проблема реформування сфери державного управління піднімається постійно. І це й не дивно, адже мінливість суспільно-політичного життя породжує нові виклики, на які сучасна держава має бути готова відповідати. Прикладом є реформа Французької держави, розпочата ще у 80-х рр. минулого століття. У вітчизняній теорії та практиці державного управління поки що відсутній такий підхід: переважають чергові проєкти проведення косметичних змін під лозунгом адміністративної реформи.

Саме тому **метою статті** є спроба осмислення проваджуваної адміністративної реформи як процесу безперервного реформування Української держави.

Виклад основного матеріалу. Нині мова має йти про реформування Української держави з метою її докорінної модернізації та наближення усієї державної машини до пересічних українців, а не навпаки. У зв'язку з цим, вважаємо, що нинішній етап адміністративної реформи має започаткувати широкомасштабне реформування Української держави, необхідне, перш за все, для:

1) подолання політичної заангажованості як у діяльності «пересічних» державних службовців і, особливо, керівників усіх рівнів, так і у функціонуванні усіх органів державної влади. Результатом такого подолання має стати реальна деполітизація вітчизняної сфери державного управління, системи державної служби і, як результат, політична нейтральність корпусу державних службовців як запорука унеможливлення необґрунтованих і невинуватених багатотисячних ротаций після закінчення чергової виборчої кампанії;

2) відмови від принципу «посада на державній службі як здобич», що дозволяє посадовцю вирішувати усі державні справи крізь

призму задоволення власних інтересів, до принципу «посада на державній службі як професійна заслуга», за якого єдиними критеріями зайняття посади будь-якого ієрархічного рівня на державній службі мають стати професійність і професіоналізм, патріотичність та моральна чистоплотність;

3) перетворення морального аспекту служіння на державній службі на імператив не лише професійної діяльності кожного чиновника, а й функціонування органів державної влади у цілому з метою їхнього «перепрофілювання» з обслуговування держави й апарату управління на задоволення потреб та інтересів громадян;

4) формування атмосфери соціальної згоди та соціального партнерства й співробітництва з метою гармонізації взаємовідносин у форматі «держава – суспільство – особистість». Це забезпечить умови для, по-перше, саморозвитку і самореалізації особистісного потенціалу кожного громадянина; по-друге, реального переведення громадян України із статусу пасивних споживачів державних послуг, якості яких, до речі, у переважній більшості випадків, не відповідає ані вимогам українців, ані стандартам ЄС, у статус рівноправних партнерів держави;

5) обов'язковості проєктування результатів адаптації зарубіжного досвіду у практичну площину діяльності державних адміністрацій усіх рівнів, кінцевим результатом якої має стати удосконалення якісних показників соціального буття пересічних українців;

6) відновлення довіри українців як до органів державної влади усіх рівнів, так і до Української держави в цілому.

Безперечно, реформа Української держави має стати нагодою для проведення кардинальних реформ в усіх сферах суспільного життя. При цьому важливо, щоб жодна із них не була «забалакана» і щоб кожна з них знайшла втілення у поліпшенні добробуту пересічних українців. При цьому обов'язковим має стати визнання усіма суб'єктами реформування держави простої аксіоми: реформування має відбуватися в ім'я пересічного українця, оскільки згідно зі ст. 3 Конституції України «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Обов'язковим елементом реформування держави має стати усвідомлення того, що держава зобов'язана любіювати інтереси саме пересічних українців, а не партій, угруповань, груп інтересів тощо.

Усвідомлення пріоритетної ролі людських ресурсів на державній службі і, відповідно, їх особистісно-професійної здатності та готовності все життя служити на державній службі має стати вирішальним моментом, оскільки від якості професійної підготовки чиновників залежить як ефективність та результативність діяльності кожного органу державної влади, так і імідж держави у цілому.

Закріплення інноваційного духу у професійній підготовці керівників до здійснення управлінської діяльності шляхом обов'язкової систематизації сучасних, інноваційних, дієвих управлінських знань є одним з пріоритетних напрямів реформування держави. Причому основною складовою таких знань має стати людинознавство як комплекс дисциплін про «людину адміністративну» та її професійно-особистісну діяльність на державній службі. У зв'язку з цим, запровадження обов'язкової безперервної професійної підготовки керівника до здійснення ним керівництва на державній службі має бути офіційно визнаним.

У зв'язку з цим, актуальності набуває перехід від управління персоналом до управління людськими ресурсами у сфері державного управління і в системі державної служби. Причому оптимальне вирішення цієї проблеми полягає у впровадженні в широкий управлінський обіг нової людиноцентричної парадигми, у якій людські ресурси на державній службі мають осмислюватися як людські можливості, управління людськими ресурсами – як управління людськими можливостями, і, відповідно, оцінювання людських ресурсів – як оцінювання людських можливостей.

Реформа Української держави має стати, на нашу думку, довготривалим процесом модернізації органів державної влади, спрямованої на їх максимальну адаптацію до реального стану й відчутне удосконалення якісних показників життя пересічних українців. При цьому необхідно офіційно визнати, що кожний етап такої реформи має спрямовуватись на реальне задоволення конкретних потреб суспільства у цілому та кожного громадянина зокрема.

Виклики модернізації Української держави вимагають виконання низки невідкладних завдань, основними серед яких є:

- Реальна деполітизація вітчизняної сфери державного управління та політична незаангажованість (нейтральність) системи державної служби як запорука унеможливлення необґрунтованих і невинуватених багатотисячних ротацій державних службовців після чергової президентської кампанії.

- Відмова від принципу «посада на державній службі як здобич» і перехід до принципу «посада на державній службі як професійна заслуг».

- Визнання професійності та професіоналізму претендента єдиними критеріями зайняття будь-якої посади.

- Перетворення морального аспекту служіння на державній службі на імператив професійної діяльності та функціонування ОДВ.

- Формування атмосфери соціальної згоди та соціального партнерства й співробітництва з метою гармонізації взаємовідносин у форматі «держава – суспільство – особистість» та реального переведення громадян із статусу споживачів державних послуг у статус рівноправних партнерів держави.

- Переведення у практичну площину процесу проектування результатів адаптації зарубіжного досвіду в діяльність ОДВ з метою удосконалення якісних показників життя пересічних українців.

- Відновлення довіри українців як до ОДВ усіх рівнів, так і до Української держави, у цілому.

Саме тому основними завданнями держави й суспільства у сфері суб'єкт-об'єктних відносин реалізації сучасної кадрової політики мають стати:

- стабілізація соціальної бази кадрової політики;

- чітка правова диференціація рамок і меж кадрового впливу суб'єктів ДКП;

- гармонізація та поєднання особистих, групових, суспільних, державних інтересів у кадровій сфері;

- офіційне визнання людини як об'єкта кадрової політики первинним та головним елементом сучасної кадрової політики;

- підвищення ролі кожного державного органу, органу місцевого самоуправління, громадянина у розробці й реалізації кадрової політики;

- відпрацювання механізмів правового регулювання кадрових процесів та відносин;

- зупинення спроб окремої частини адміністративно-політичної та банківсько-олігархічної еліти видавати свої приватні інтереси за загальнонародні.

У зв'язку з цим, актуальності набуває проблема організації та розгортання соціального партнерства з усім спектром взаємодій між органами державної влади (ОДВ) та органами місцевого самоврядування (ОМС) як соціальними суб'єктами. На нашу думку, цілями такого соціального партнерства має стати: динамічний та гарантований розвиток території як єдиного соціально-економічного комплексу; досягнення обопільної згоди влади та громади; відмова від протистояння та конфронтації; постійне взаємозацікавлене узгодження повсякденної діяльності; вирішення спільних завдань на користь громади.

Оскільки механізм взаємодії ОДВ та ОМС має офіційно визнаватись як система відносин між ними у процесі спільного вирішення питань, які являють спільний інтерес, їхня діяльність має будуватись на таких принципах взаємодії, як: законність, добровільність, врахування спільних інтересів та взаємної відповідальності, збереження незалежності муніципальної влади, дотримання вимог чинного законодавства.

Основними напрямками взаємодії у форматі «ОДВ-ОМС» на нинішньому етапі здійснення адміністративної реформи мають стати:

- Розробка довготермінових та короткотермінових програм соціально-економічного розвитку територій.

- Виконання завдань та функцій, віднесених до спільного ведення державних, регіональних та місцевих органів.

- Координація зусиль для виконання завдань першочергового значення для населення територіальної громади.

- Вирішення окремих питань, коли взаємне передавання повноважень неможливе або не відбулося з різних причин.

- Забезпечення внутрішнього розподілу праці та спеціалізації муніципальних утворень.

- Створення умов для структурної перебудови муніципального господарювання.

- Налагодження кооперації між різними суб'єктами господарювання.

- Формування нормативно-правової бази для вирішення питань місцевого самоуправління та його реформування в нових умовах.

- Децентралізація державного управління та перерозподіл функцій між центральними, регіональними, місцевими органами влади на користь ОМС.

- Створення спільних державно-муніципальних організацій.

Обов'язковими елементами механізму взаємодії ОДВ та ОМС мають бути офіційно визнані такі:

- Науково-методичне та проектно-планувальне забезпечення – для визначення місця кожного муніципального утворення у перспективному соціально-економічному розвитку території.

- Правове забезпечення, що передбачає: законодавче розмежування компетенцій, процедуру делегування своїх повноважень один одному, встановлення договірних відносин, законодавче закріплення земельного та містобудівного зонування.

- Функціонування фінансово-господарського механізму з метою інвентаризації матеріально-фінансових ресурсів території, контролювання за їх раціональним використанням, формування регіонального фонду підтримки муніципальних утворень.

- Формування муніципальної власності, що передбачає: розмежування власності на території громади, передавання землі, об'єктів загально-міського і загального господарського значення.

- Організація системи безперервної освіти муніципальних службовців.

Крім того, необхідно брати до уваги той факт, що наділення ОМС державними повноваженнями має відбуватися на основі принципів: законності; соціально-економічної доцільності; раціональності; обґрунтованості; повноти надаваних повноважень; поєднання державних, регіональних, місцевих інтересів; багатоманітності організаційних форм взаємодії між органами влади різних рівнів; матеріально-фінансового забезпечення (у формі субвенцій із відповідних державних бюджетів чи позабюджетних фондів); підконтрольності виконання делегованих повноважень.

Групами державних повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування, мають стати:

- Реалізація державної політики у сфері соціальної підтримки та соціального обслуговування населення.

- Встановлення правового статусу підприємств, установ, організацій різного соціального статусу та різних форм власності.

- Забезпечення державного контролю й обліку використання землі та інших природних ресурсів.

- Участь у державному контролюванні дотримання законодавства на території громади.

- Здійснення юрисдикційних функцій.

Традиційно вважається, що наділення ОМС державними повноваженнями може здійснюватися за двома схемами, а саме: а) по закону, тобто на основі правового акту вищої юридичної сили; б) на основі договірних угод. На нашу думку, що оптимальною схемою має бути визнана схема договору між ОДВ та ОМС, який, очевидно, має бути підписаний та діяти відповідно до вітчизняного чинного законодавства.

Крім цього, органи державної влади зобов'язані контролювати процес реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Дієвими формами такого контролювання має стати:

- Здійснення перевірок діяльності ОМС щодо цільового використання засобів, спрямованих до муніципалітету.

- Запити та отримування у встановлений термін інформації щодо виконання переданих ОМС повноважень.

- Призначення уповноважених державної влади для оперативного контролювання здійснення делегованих повноважень та законності використання виділених під це матеріальних ресурсів.

- Надавання письмових приписів щодо обов'язкового усунення ОМС виявлених порушень.

- Здійснення методичної допомоги та координації діяльності ОМС з метою ефективнішого здійснення ними переданих державних повноважень.

Очевидно, що нині мірилом результативності функціонування органів державної влади та їхньої взаємодії з ОМС, професійної діяльності державних службовців, реформування Української держави у цілому має стати соціальна ефективність. Саме тому важливо, на нашу думку, остаточно визначити сутність функціонування вітчизняного державного управління та державної служби: або ж це й надалі обслуговування повноважень державно-політичної еліти, або ж це щоденне служіння пересічним громадянам і, як результат, Українській державі.

Ми вважаємо, що успішність глибинної та неформальної трансформації адміністративної реформи у широкомасштабну тривалу реформу держави актуалізує проблему визнання соціальної ефективності критерієм оцінювання результативності діяльності кожного органу державної влади та кожного державного службовця [1, с. 17].

Зауважимо, що така суттєва сутнісна трансформація можлива лише за умови усвідомлення державою необхідності максимального оновлення всієї державної машини та готовності перетворити

її на мобільний, гнучкий, живий, незакоштований, незаангажований, чутливий до потреб та інтересів громадян, головний суб'єкт соціального, а отже, державного управління [2, с. 64].

Це вимагає обов'язкового офіційного визнання, мірилом якого є ефективність й результативність діяльності органів державної влади соціальної ефективності, яка [3, с. 102–103]:

1) полягає у формулюванні чітких «правил гри», контролюванні за їх дотриманням усіма учасниками соціальної взаємодії, що необхідно, скажімо, для своєчасного підключення опалення згідно з суттєвим зниженням температурних показників, а не з пережитком радянської епохи 15 жовтня, яке чомусь і донині вважається стартом опалювального сезону, хоча відтоді у кліматі відбулися значні зміни;

2) безпосередньо залежить від якісних характеристик удосконалення організації та здійснення державно-адміністративного управління;

3) немислима без створення ефективної системи прозорих та зрозумілих правил і норм як підґрунтя соціальної взаємодії та партнерства. Це особливо важливо для протидії будь-яким потенційним ризикам чи намаганням спотворити значимість та роль партнерства держави й громадян;

4) виступає результатом оптимального використання людського потенціалу держави;

5) передбачає обов'язкове запровадження низки нових індикаторів ефективності державно-адміністративного управління, основними серед яких можна вважати рівень: 1) задоволеності громадян якістю надаваних послуг, – довіри громадян до державної адміністрації; 2) залучення громадян до широкого обговорення запроваджуваних урядом реформ чи кодексів та до процесу прийняття управлінських рішень; 3) дієвість функціонування зворотного зв'язку тощо.

Саме тому, говорячи про соціальну ефективність державного управління, необхідно, перш за все, усвідомити, що нині мова має обов'язково йти, перш за все, не про посилення управляючого впливу держави, а про її готовність до участі у реальному соціальному партнерстві та взаємодії з метою досягнення соціального консенсусу у форматі «держава – орган державної влади – державний службовець – громадянин».

Наслідком такого партнерства має стати публічність та відкритість не лише державних органів, а й державних справ для суспільної, громадянської дискусії, яка за таких умов набуває значимості важливого засобу й ресурсу напрацювання оптимальних, тобто ефективних та результативних, політико-управлінських рішень, спрямованих, передусім, на удосконалення соціального буття пересічних українців. Таке розуміння слугуватиме підґрунтям реалізації принципу співробітництва як основи сучасного державного управління.

Нагальність існування взаємозацікавленої дискусії підтверджується як недавніми подіями

щодо впровадження податкового кодексу, так і результатами соціологічних досліджень.

Оскільки одним із пріоритетних завдань реформування сфери державного управління та системи державної служби є перетворення Української держави та її громадян на рівноправних партнерів взаємозацікавленого діалогу, його обов'язковою складовою має стати ефективний та дієвий зворотний зв'язок, спрямований на досягнення спільного суспільного інтересу.

У зв'язку з цим, зазначимо, що такий підхід не повинен перетворитися на банальну данину «політичній моді», чи чергову «галочку», оскільки саме соціальне партнерство передбачає відкритість та прозорість діяльності органів державної влади задля, по-перше, розширення меж поінформованості громадян; по-друге, обов'язкового пов'язання дорожчання надаваних послуг з суттєвим удосконаленням їх якості; по-третє, готовності влади на усіх рівнях дослухатися до надаваного пересічними громадянами зворотного зв'язку задля посилення її ж ефективності й результативності.

Висновки. Таким чином, соціальна ефективність державного управління і, отже, реформування держави має пов'язуватися з ефективністю/ неефективністю функціонування механізму координації соціальних взаємодій ОДВ з ОМС та громадянами-партнерами у процесі реформування Української держави.

Ми вважаємо, що реформа Української держави має стати довготривалим процесом модернізації органів державної влади, спрямованої на їх максимальну адаптацію до реального стану й відчутне удосконалення якісних показників життя пересічних українців.

Кожний етап такої реформи має спрямовуватись на реальне задоволення конкретних потреб суспільства у цілому та кожного громадянина зокрема, оскільки без вирішення цієї проблеми запровадження норм та цінностей демократії як основних підвалин реформування держави для подальшого державного розвитку і реального формування повноцінного громадянського суспільства в Україні буде або взагалі неможливим, або може стати фіктивним прикриттям для сумнівних за змістом та спрямуванням суспільних процесів. На нашу думку, це може призвести не лише до деморалізації суспільних відносин, формального підходу державних службовців до своєї професійної діяльності, низького рівня якості надання послуг громадянам, а й до підризу авторитету державної влади і, як наслідок, погіршення іміджу держави в українському суспільстві.

Напрями подальших досліджень, порушеної у статті проблематики: шляхи реалізації адміністративної реформи у процесі соціального діалогу у форматі «ОДВ – ОМС – громадяни-партнери»; вплив негативних проявів реалізації адміністративної реформи на модернізацію Української держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гошовська В. Реформування Української держави як виклик сьогодення / В. Гошовська, Л. Пашко // Вісник НАДУ. – 2011. – № 1. – С. 14–22.
2. Пашко Л. А. Результативність та соціальна ефективність органів державної влади / Л. А. Пашко // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. – 2010. – № 4. – С. 61–65.
3. Нижник Н. Р. Модернізація Української держави як передумова соціальної ефективності державного управління / Н. Р. Нижник, Л. А. Пашко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 100–106.
4. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : автореф. дис. д-ра н. держ. упр. / Л. А. Пашко. – К., 2007. – 36 с.
5. Государственная политика и управление : [учебник]. В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

Рецензенти: Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор;
Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.

© Пашко Л. А., 2011

Дата надходження статті до редколегії 15.06.2011 р.

ВЛАДНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ЙОГО ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

У статті автор аналізує поняття публічного адміністрування й публічної служби, охарактеризує ті відомі суспільно-правові інституції, стосовно яких існує достатній обсяг інформації, зокрема опублікованої різними вченими й фахівцями, які вивчали це питання з різних боків. Такими інституціями є, насамперед, держава та державна служба.

Ключові слова: державна служба, публічне адміністрування, публічна служба, муніципальна служба, реформування, управління, суспільство, держава.

В статье автор анализирует понятие публичного администрирования и публичной службы, охарактеризует те известные общественно-правовые институты, в отношении которых существует достаточный объем информации, в частности опубликованной различными учеными и специалистами, которые изучали этот вопрос с разных сторон. Такими институтами являются прежде всего государство и государственная служба.

Ключевые слова: государственная служба, публичное администрирование, публичная служба, муниципальная служба, реформирование, управление, общество, государство.

In the article the author analyzes the notion of public administration and public work, characterizes known social and legal institutions, regarding which enough information is available, in particular, those published by different scientists and specialists studying this topic from different aspects. State and state service are, first of all, such institutions.

Key words: state service, public administration, public work, municipal service, restructuring, administration, society, state.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі розвитку державотворення в українському суспільстві гостро постали питання стосовно того, чим публічне адміністрування відрізняється від державного і хто головний суб'єкт здійснення владних повноважень. У свою чергу, якщо мова, скажімо, про публічне адміністрування, то належить з'ясувати: воно потребує реформування та створення основ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вивченню проблематики понятійного апарату державно-управлінської діяльності у розрізі державної служби, її становлення та розвитку в Україні присвятили свої праці багато вітчизняних учених і фахівців. Серед них заслуговують на увагу В. Авер'янов [1], В. Малиновський [2], І. Козюра [3], І. Грицяк [4], які розглядали це питання у контексті наближення владних інституцій України до стандартів Європейського Союзу, а також російський учений

Д. Бахрах [5] і відомий західний діяч Дж. Міль [6], роботи яких стали особливо популярними серед фахівців. Проте проблема невизначеності багатьох термінів у сфері державної служби залишається й сьогодні.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Відповідно до конституційно-правового принципу поділу влади державна служба може бути представницькою, виконавчою й судовою. Поза цими рамками залишається служба як професійна діяльність в органах прокуратури, що також повинна бути (і по суті є) державною згідно зі статтею 9 чинного Закону України «Про державну службу», так само як і служба в органах Секретаріату Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Національного банку України та у деяких інших органах державної влади, функції яких відмінні від реалізації загальноновідомими формами державної влади.

Формулювання мети статті. Метою статті є авторське бачення розгляд та вивчення понять, упорядкування термінології у сфері публічного

адміністрування, публічної служби для подальшого використання у практичній діяльності, пов'язаній з реформуванням державного управління та державної служби, в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Беручи до уваги ці та інші види державної служби, фахівці [5] виокремлюють два її основних типи: 1) цивільну (наприклад, служба в обласних чи районних державних адміністраціях своєї країни, в управлінських наднаціональних інституціях Євросоюзу); 2) мілітаризовану (військова служба, служба в органах внутрішніх справ, податковій міліції, митних органах, залізничних військах, гірничорядувальна служба).

У багатьох країнах сучасної Європи щодо працівників національних органів влади й наднаціональних інституцій застосовується термін «цивільні службовці». У перекладі з англійської *civis* означає «громадянський». Отже, така назва щодо державних службовців, по-перше, підкреслює немілітаризований характер зазначеної категорії службовців, а по-друге, указує на юридичний зв'язок об'єкта та суб'єкта службової діяльності з державою, адже саме громадяни – це ті люди, які проживають на території відповідної держави і є основними носіями суверенітету.

Цивільна й мілітаризована служби можуть містити у собі різні ознаки одна одної, утворюючи об'єктивно необхідні державі підвиди для здійснення спеціальних функцій з особливою внутрішньогалузевою компетенцією. Таким чином, цивільна служба, будучи за своєю суттю немілітаризованим різновидом державної служби, дає змогу відносити до неї й ті категорії службовців, які не передбачені законодавством України про державну службу (зокрема, службовців залізничного обслуговування, державних нотаріусів, поштових службовців, також у цьому ракурсі можна розглядати викладачів державних вищих навчальних закладів).

Для мілітаризованої служби характерні відмінні від цивільної служби ознаки [5]: своєрідність професійного обов'язку службовців даної категорії, а саме – захист життя й здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, задоволення основних прав громадян і публічних інтересів, охорона громадського порядку і правопорядку, наявність спеціальних дисциплінарних уставів, положень про дисципліну, обумовлених специфічними посадовими функціями мілітаризованих службовців; особливі умови добору на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення атестації та припинення служби, особливий порядок притягнення до юридичної відповідальності.

За іншим критерієм сучасна служба може поділятися на такі два основних типи: 1) державну (включає у себе цивільну й військову службу); 2) громадську (до неї належать муніципальна служба, служба у державних організаціях і установах, апаратах політичних партій, громадських

об'єднаннях, недержавних, некомерційних організаціях, приватних підприємствах тощо).

Такий поділ відображає думку авторів, які підтримують точку зору щодо недержавного характеру служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Цей підхід передбачає недержавну позицію як самого місцевого самоврядування, так і його службовців. Однак зауважимо, що класики теорії місцевого самоврядування, якими вважаються Р. Гнейст [7; 8] і Л. Штейн [9], висували саме державницький принцип походження місцевого самоврядування.

До речі, державницька теорія місцевого самоврядування використовується зараз у багатьох країнах світу, зокрема в усіх країнах англосаксонської системи права. Так, у Канаді, відповідно до основних законів країни – Акта про Британську Північну Америку 1867 року і Акта про Конституцію 1982 року, органи місцевого самоврядування підпорядковані провінційним (на півночі – територіальним) органам влади, що встановлюють і змінюють кордони територіальних одиниць, розробляють основи політики, у рамках якої діють муніципалітети [3]. Крім того, у Франції, що, власне кажучи, є апологетом зовсім іншої – континентальної – системи права і громадівської теорії походження місцевого самоврядування, «територіальна», або муніципальна, служба також належить до державної як окремий її підвид.

Говорячи про муніципальну службу, слід також звернутися до етимології слова: французький термін *municipal* походить від латинського *municipes*, що складається з *municipus* – обов'язок, посада і *carere* – брати, одержувати [10]. Отже, цей термін не можна розглядати як такий, що свідчить на користь однієї з теорій, оскільки він означає тільки виконання муніципальними чиновниками певних обов'язків. Сама ж природа цих обов'язків не розкривається. Хоча, з одного боку, очевидним є те, що за часів Стародавнього Риму існувала міцна держава – монополіст влади. З іншого боку, поняття «муніципальний» використовувалося французькими вченими, які побудували модель, що можна вважати першоосновою громадівської теорії місцевого самоврядування.

Таким чином, місцева служба (муніципальна служба або служба в органах місцевого самоврядування) розглядається у світі як різновид і державної служби, і громадської служби (разом з такими її підвидами, як служба в апаратах політичних партій, громадських об'єднань, недержавних, некомерційних організаціях, приватних підприємствах тощо).

Зрозуміло, що для надання будь-якій службі статусу публічної сучасні політологи й фахівці у галузі державного управління ставлять за умову її належність до механізму реалізації публічної влади, тобто влади, яка поширюється на необмежене (чи обмежене) коло осіб і здійснюється через демократично сформовані органи. У цих органах працюють службовці певних категорій. І, якщо таку владу називати публічною (від слова *public* –

суспільство), то службовці відповідно іменуватимуться публічними (тобто суспільними – такими, які служать українському суспільству в цілому). Специфіка полягає у формі службових відносин. Ідеться про державно-службові правові відносини, службові відносини у громадських об'єднаннях та інших недержавних організаціях (комерційні організації, партії, фонди), органах місцевого самоврядування. Відмінності служби як виду діяльності у різних інституціях для кожного конкретного випадку зумовлюють установлення особливості статусу службовця. Наприклад, за параметрами й ознаками діяльності державні службовці суттєво відрізняються від службовців апаратів політичної партії, громадського об'єднання, комерційної організації, муніципальних органів.

Щодо суспільної влади, то в її реалізації основна відмінність полягає в об'єкті владного впливу, а саме: є різниця за юридичною й територіальною ознаками, що передбачають належність фізичної або юридичної особи (об'єкта владного впливу) до території та юрисдикції конкретної країни.

Розібратися у сутності й виявити основні риси публічної (суспільної) служби неможливо без попереднього визначення видів суспільно корисної діяльності людей, що може здійснюватися у таких формах: виробництво товарів (матеріальних цінностей), надання послуг; створення нематеріальних благ (духовних цінностей) написання книжок, статей, сценаріїв, постановка спектаклів, фільмів тощо; забезпечення соціально-культурних потреб підтримка соціально незахищених верств населення, праця у галузі освіти, надання медичної допомоги, збереження й розвиток історичних традицій, культурної спадщини та ін.

Досвід країн Європи також свідчить про наявність процесів державно-управлінського характеру навіть на наднаціональному рівні для інституцій Європейського Союзу. На думку сучасного дослідника проблематики європейської інтеграції України І. Грицяка [4], Євросоюз можна охарактеризувати швидше як державу, ніж як міждержавну організацію, а вплив його інституцій на внутрішнє суспільне життя країн-членів – як державно-управлінський. Причому система європейського управління має багаторівневий характер, ознаками якого на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях є збільшення кількості суб'єктів управління, підвищення процесуальності, ефективності у деяких сферах політики, а також демократизму.

Відомий фахівець у галузі державного управління України В. Авер'янов [1] стверджує, що державне управління не є прерогативою якогось одного виду державних органів, а проявляється у діяльності багатьох органів, які належать до різних гілок влади. Така теза докорінно змінює підхід і до державного управління, і до традиційного принципу розподілу влади на виконавчу, законодавчу та судову. Зокрема інституції Європейського Союзу змішують зазначені функції у різних варіаціях (наприклад, Рада міністрів ЄС вважається законодавчим органом, який має ще й судові преференції).

Отже, державна служба у будь-якій країні й за будь-якої системи права відрізняється від служби в громадських об'єднаннях, недержавних, релігійних, міжнародних, іноземних організаціях, а також від громадської діяльності у різних сферах життя суспільства. Крім того, державна служба обмежена у своїй дії – вона поширюється лише на сферу управління державою як суб'єкта права (міжнародного, адміністративного тощо) і не розповсюджується поза державним суверенітетом або державною юрисдикцією. Із цієї точки зору термін «публічна» («суспільна») не може вживатися щодо державної служби, адже не існує такого міжнародно-політичного й міжнародно-правового суб'єкта, як суспільство однієї з країн. Навіть, коли йдеться про суверенітет народу, він не є суб'єктом зовнішньополітичних стосунків – суверенітет народу обов'язково реалізує від його імені відповідна держава. Якщо звернутися до народного суверенітету всередині країни, до його важливості та першочерговості при визначенні владних відносин, то службу, яку здійснюють найняті чиновники, доцільно називати народною, адже народ (people), а не суспільство (public) є носієм державного суверенітету.

Далі проаналізуємо, чим публічне адміністрування може відрізнятися від державного управління. Окрім розбіжності у термінах «управління» та «адміністрування», відмінність є й між «публічним» і «державним».

Згідно з тлумачним словником української мови, адміністрування – це бюрократичне керування за допомогою наказів і розпоряджень замість конкретного керівництва [11]. Звичайно, у сучасному розумінні «адміністрування» носить значно ширший характер, воно охоплює сферу державного управління, а також уключає в себе поняття «демократичного врядування». Проте для з'ясування змісту терміна «публічне адміністрування» необхідно чітко розмежувати поняття «державне» і «публічне». Державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси [12].

Щодо того, як визначити публічне адміністрування, в Україні існують різні думки. Уважається, що головна суть публічної адміністрації, яку представляють чиновники всіх рівнів, бути приязною, по-перше, до громадян – оскільки вони платять податки й мають право очікувати ретельного, термінового й ввічливого вирішення їхніх справ, по-друге, до підприємців – тому що вони теж платять податки й хочуть справедливості з боку держави. Такий підхід висуває певні вимоги, яким мають відповідати державні службовці для виконання своїх функцій. Ці вимоги розцінюються як необхідні кроки, що повинні здійснити держава назустріч суспільству. Проте у такому разі йдеться про державне адміністрування, яке має бути наближене до суспільних вимог, а не

про публічне (суспільне), адже суспільство не може адмініструвати само себе.

Іншим змістовним навантаженням наділяють публічне адміністрування ті, хто передбачають у ньому обов'язкову демократичну складову – так зване демократичне врядування. Зокрема, відомий західний учений і філософ Дж. Міль у своєму есе «Про свободу» [6] указав, що врядування є водночас і величезною силою, яка впливає на людські душі, і сукупністю заходів з організації суспільного життя. На його думку, суспільство, де панує варварська сваволя, за якої кожен індивід живе задля себе, хіба що зрідка підкоряючись зовнішньому контролю, практично не здатне хоч трохи просунутися у своєму цивілізаційному розвитку доти, доки його члени не навчаться покорі.

Отже, поняття служби в державі розглядається по-різному: як вид діяльності людини, як соціально-правовий інститут, як діяльність у системі державних органів, як духовна діяльність і т. ін. Іншими словами, служба полягає як у класичному управлінні, здійсненні державної діяльності, забезпеченні самого управлінського процесу, так і у діяльності щодо врядування, організації взаємозв'язку держави та суспільства, а також у соціально-культурному обслуговуванні людей. З огляду на зазначене раніше, усіх службовців, які перебувають на службі у державі, можна класифікувати за критерієм їхньої діяльності: 1) службовці державних органів; 2) службовці державних установ, підприємств, організацій і об'єднань; 3) посадові особи місцевого самоврядування (муніципальні службовці); 4) службовці прибуткових та неприбуткових недержавних організацій; 5) службовці громадських об'єднань; 6) службовці виконавчих органів міжнародних, іноземних і змішаних організацій.

Таким чином, звужуючи коло публічної (суспільної) служби до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, ми штучно створюємо підсистему суспільної служби за однією ознакою: службовці цієї підсистеми обов'язково є носіями публічної влади.

Відтак, коли йдеться про державну службу, зрозуміло, що сама належність службовця до державно-управлінського механізму, органів та установ держави виправдовує його статус. У випадку з публічними (суспільними) службовцями все набагато складніше.

В Україні здавна є визнаною римська теорія походження сучасного права, що передбачає розмежування на публічне та приватне право. Згідно з нею, до державних і муніципальних службовців належать співробітники органів публічної влади, які працюють на професійній основі й виконують завдання цих органів (наприклад, державних органів або органів місцевого самоврядування), і співробітники структур, які є юридичними особами публічного права (наприклад, державних адміністрацій, органів муніципального утворення).

У країнах Західної Європи публічна служба у загальному вигляді також є виконанням

чиновниками на професійній основі функцій і завдань юридичних осіб публічного права, хоча її часто називають цивільною службою. Публічне право застосовується до відносин державного службовця, приватне право – до відносин іншого найманого працівника або службовця.

Особливості державної служби, пов'язані з її публічним характером, демонструє такий витяг з Кодексу етики урядової служби США (пункт X), ухваленого резолюцією Конгресу США 1958 року [13, с. 294–295].

Це лише частина із законодавчо закріплених відмінностей державного службовця від іншого найманого працівника.

Висновки. Отже, і служба у центральних органах влади, і муніципальна входять до одного й того ж державного виду публічної служби, утворюючи її підвид, що характерно для багатьох країн світу. Наприклад, у Франції місцева (територіальна) служба є державною службою [14]. У Великій Британії державна служба має кілька різновидів: цивільна, військова, місцева, поліцейська, дипломатична. Державні службовці в усіх країнах виконують функції регулювання суспільних інтересів у державі, незважаючи на те, що основні риси й призначення державної служби відбиті у законодавстві багатьох країн по-різному.

Однак цього принципу на практиці часто не дотримуються. Так, відкритим залишається питання щодо того, яку владну функцію можна визначити у діяльності державних службовців Національної академії державного управління при Президентові України або Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України, інших організацій та установ, працівники яких віднесені сучасним українським законодавством до категорій державних службовців. Звичайно, службовці, які працюють у подібних державних установах, не реалізують владно-управлінської функції, тобто функції публічної влади, а тому за критеріями, визначеними вище, не можуть бути публічними (суспільними) службовцями.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у реформуванні. Зокрема мають бути запроваджені нові підходи до побудови внутрішніх владно-управлінських відносин у самих державних органах, змінені вимоги до особи державного службовця, його функцій, завдань, системи підготовки та перепідготовки, відповідальності. Усе це потребує введення нових термінів і підходів, що вже зараз знаходить відображення у новій редакції Закону України «Про державну службу» і законопроектах «Про дисциплінарну відповідальність державного службовця», «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування», а також «Стратегії модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування», нещодавно розроблених Головердержслужбою України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: Полемічні нотатки / В. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113–116.
2. Малиновський В. Я. Муніципальна влада – іманентний елемент політичної системи демократичного суспільства / В. Я. Малиновський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_2005
3. Козюра І. В. Адміністративно-територіальна структура муніципального управління: пошуки і варіанти / І. Козюра // Упр. сучасним містом. – 2001. – № 1–3. – С. 117–124.
4. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні / І. А. Грицяк // Держ. упр. : теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – 2005. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pbuv.gov.ua/e%2Djournals/Dutp/2005-2>.
5. Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации / Д. Н. Бахрах. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1995. – 102 с.
6. Міль Дж. С. Про свободу : есе : пер. з англ. / Джон Стюарт Міль. – К. : Основи, 2001. – 366 с.
7. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии / Рудольф Гнейст ; пер. с нем. Ф. С. Фустова ; под ред. М. И. Свешникова. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. – 379 с.
8. Гнейст Р. История государственных учреждений Англии / Рудольф Гнейст ; пер. с нем. под ред. С. А. Венгерова. – М. : Тип. В. Ф. Рихтера, 1885. – 859 с.
9. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии : руководство / Л. Штейн ; пер. с нем. ; под ред. и с предисл. И. Е. Андреевского. – СПб. : А. С. Гиероглифов, 1874. – 578 с.
10. Сучасний словник іншомовних слів / Ін-т мовознавства НАНУ. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 1736 с.
12. Державне управління в Україні : [навч. посіб.] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Соми, 1999. – 266 с.
13. Кодекс этики государственной службы // Соединенные Штаты Америки : Конституция и законодательные акты / пер. с англ. под ред. О. А. Жидкова. – М. : Прогресс-универс, 1993. – С. 294–295.
14. Местная государственная служба во Франции : Организация и общий статус / Посольство Франции в Москве. – 2-е изд. – М. : Изд-во Фр. орг. техн. сотрудничества, 1993. – 61 с.

Рецензенти: Коваль А. В. – к.політ.н.;
Колісниченко Н. М. – к.держ.упр.

© Татаренко В. Б., 2011

Дата надходження статті до редколегії 05.07.2011 р.

ПАРЛАМЕНТСЬКІ СЛУХАННЯ ТА ДЕБАТИ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ІНФОРМАЦІЙНО-КОРЕКЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ УРЯДУ В КРАЇНАХ ЄС ТА УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемам теорії та практики застосування таких форм парламентського контролю уряду, як парламентські слухання та дебати. Автор аналізує як досвід країн Європейського Союзу, так й українську практику. Висловлює рекомендації з метою удосконалення механізмів парламентського контролю в Україні.

Ключові слова: парламентські слухання, комітетські слухання, парламентські дебати, парламентський контроль уряду.

Статья посвящена проблемам теории и практики применения таких форм парламентского контроля правительства, как парламентские слушания и дебаты. Автор анализирует как опыт стран Европейского Союза, так и украинскую практику. Дает рекомендации с целью усовершенствования механизмов парламентского контроля в Украине.

Ключевые слова: парламентские слушания, комитетские слушания, парламентские дебаты, парламентский контроль правительства.

The article is devoted to the problems of theory and practice such forms of parliamentary control the government as a parliamentary hearings and debates. An author analyses both experience of European Union countries and Ukrainian practice. Gives the recommendation for improvement the mechanisms of parliamentary control in Ukraine.

Key words: parliamentary hearing, committee hearing, parliamentary debates, parliamentary control of government.

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

Ефективність державного управління у значній мірі залежить від дієвого парламентського контролю за виконавчою гілкою влади. Парламентські слухання та дебати є формою інформаційно-корекційного контролю, важливість яких для процесу взаємодії уряду та парламенту беззаперечна і полягає, насамперед, у тому, що уможливорює безпосередню комунікацію між представниками уряду та парламенту. Практика застосування парламентських слухань та дебатів в Україні засвідчує, що їх інформаційний та контрольний потенціал не використовується на повну потужність. Оптимізація даних процедур сьогодні є можливою з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу, однак одночасно не відходячи від українських парламентських традицій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, і на які спирається автор.

Тема парламентських та комітетських слухань не є новою для вітчизняної науки. Серед

досліджень, в яких проаналізовано процедуру їх застосування в Україні слід відзначити інформаційно-аналітичне дослідження експертів Лабораторії законодавчих ініціатив [9] та дослідження написане у рамках Програми сприяння парламенту України [10]. Окремі аспекти проблеми розглядаються в контексті аналізу контрольної діяльності парламенту в цілому, зокрема в працях Д. С. Ковриженка [5], С. Вітмор [1], Х. Ямамото [23], В. Деласала [12], К. Лестон-Бандерас [16] та Ф. Нортон [15], а також під час розгляду проблем державного управління в окремих країнах, як то у працях Д. Грінвуда [14] та С. В. Пронкіна [8]. Серед нечисельних досліджень іноземних науковців присвячених аналізу слухань та дебатів як форм діяльності законодавчого органу, можна виділити роботи М. Г. Нікітенко [6], І. П. Окуліч [7], Санчеса де Діоса [21].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проте у зазначених працях висвітлені окремі аспекти окресленої автором проблеми, а також недостатньо уваги приділено іноземному досвіду та виробленню дієвих шляхів

вирішення проблем в українських державно-управлінських реаліях. Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному аналізу правового регулювання та практики застосування парламентських слухань та дебатів як інструментів інформаційно-корекційного контролю уряду в країнах ЄС та Україні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). У процесі дослідження автор статті окреслив наступні завдання:

- проаналізувати теоретичні основи та практику застосування парламентських слухань та дебатів у країнах ЄС та Україні;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення існуючої системи інформаційно-корекційного контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. З метою уточнення термінології та чіткого розмежування понять, слід зазначити, що слухання можна розглядати як форму роботи будь-якого комітету та парламенту в цілому, змістом якої є заслуховування позицій доповідачів, зацікавлених сторін щодо питань, віднесених до компетенції відповідно комітетів або парламенту, визначення найбільш оптимального підходу до врегулювання тієї чи іншої проблеми і прийняття рішення [9, с. 3]. Залежно від кола питань, які є предметом розгляду слухання, бувають парламентські та комітетські. Предметом розгляду парламентських слухань є питання, врегулювання яких віднесено до компетенції парламенту, або будь-які питання, які можуть бути одночасно віднесені до компетенції декількох комітетів; предметом розгляду комітетських слухань є лише питання, віднесені до компетенції відповідного комітету.

Іншою формою роботи парламенту є парламентські дебати (від франц. *debattre* – сперечатися), які являють собою усний обмін думками з метою полегшити прийняття колективного рішення парламенту з певних питань [23, с. 62]. Обговоренню у парламенті можуть піддаватися проблеми законодавства, питання діяльності уряду, звіти та інформації щодо виконання ним бюджету держави, програми власної діяльності, загальнодержавних програм тощо.

Розглянемо докладніше практику проведення слухань у парламенті. Узагалі слухання є дуже важливою парламентською процедурою, значення якої підсилюється тим фактом, що у ній беруть участь не лише представники уряду та парламенту, а також експерти, представники громадських організацій, органів місцевого самоврядування тощо. А тому слухання дозволяють депутатам здійснювати дієвий контроль за органами виконавчої влади за безпосередньої участі громадськості.

Парламентські та комітетські слухання мають велике значення для урядово-парламентської взаємодії: по-перше, вони сприяють прийняттю зважених державно-управлінських рішень в інтересах суспільства, по-друге, забезпечують

зворотній зв'язок між урядом, парламентом та громадськістю та по-третє, під час слухань відбувається отримання та обмін необхідною інформацією з питань, що потребують вирішення.

Як відомо, у залежності від мети слухання бувають інформаційні, законодавчі, контрольні та слідчі. У даному дослідженні ми розглянемо слухання з метою контролю уряду, оцінки ефективності його роботи у тій чи іншій сфері, впровадження відповідних правових актів у життя та аналіз їх відповідності потребам громадян та завданням соціально-економічного розвитку держави.

Особливістю української ситуації є те, що слухання у Верховній Раді переважно пов'язані із законопроектною роботою, а не з парламентським контролем уряду. Слухання ж контрольного характеру в Україні мають наступні завдання:

- забезпечити контроль за впровадженням прийнятих Верховною Радою законодавчих актів;
- здійснити аналіз відповідності закону, прийнятих на його виконання підзаконних актів та своєчасність їх прийняття;
- проаналізувати практику застосування державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України;
- забезпечити перевірку адекватності дії нормативного акту, закладеним у ньому законодавчим намірам;
- висвітлити практичні особливості норм чинного законодавства;
- перевірити ефективність функціонування виконавчої влади;
- вивчити шляхи поліпшення роботи виконавчої влади й окремих її підрозділів;
- оцінити адекватність дій посадових осіб завданням, які стоять перед відповідними органами державної влади [10, с. 17].

Відповідна процедура проведення парламентських та комітетських слухань прописана у Законах України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України». Парламентські слухання проводяться у сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях. Пропозиція щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання, у вигляді проекту постанови Верховної Ради, в якому має визначатися тема парламентських слухань та дата їх проведення. Для обговорення на парламентських слуханнях може бути запропоновано лише одне тематичне питання. Підготовку до парламентських слухань, як правило, здійснює комітет або комітети Верховної Ради, що ініціювали парламентські слухання. Для участі у парламентських слуханнях у Верховній Раді запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники

громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань. За результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради, якою схвалює відповідні рекомендації [4]. Важливо, що готують проекти постанов Верховної Ради України щодо схвалення відповідних рекомендацій за результатами парламентських слухань теж відповідні комітети, при чому заздалегідь, ще в процесі підготовки парламентських слухань, що є цілком алогічним, на наш погляд.

Проведення слухань у комітетах відбуваються з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом. Комітети можуть запросити на слухання Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, міністрів України, керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, представників об'єднань громадян, а також окремих громадян. Комітети мають право використовувати інформацію, отриману під час слухань, при прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій комітетом з питань, віднесених до предмета його відання [3].

Звернімося до проблем та недоліків, які існують у процесі реалізації парламентом контрольної функції шляхом проведення слухань. Перш за все, на думку експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, існують обґрунтовані сумніви у доцільності проведення парламентських слухань узагалі. Оскільки участь у них гіпотетично може брати повний склад парламенту – 450 депутатів, представники органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ та політичних партій, то цілком очевидно, що розглянути всі аспекти проблемних питань, віднесених до предмету слухання практично неможливо. Це підтверджується практикою парламентських слухань – як правило, у рамках відведеного для слухань часу можливість виступити мають лише члени Кабінету Міністрів, представники профільного парламентського комітету, окремі народні депутати України, окремі представники від громадськості. «Участь» інших запрошених зводиться до простої присутності на слуханнях. Таким чином, за широкого кола учасників парламентські слухання перестають бути дієвою формою парламентського контролю і перетворюються на звичайний обмін інформацією між присутніми [5, с. 28–29].

У той же час надмірна частота проведення слухань призводить до того, що рекомендації одних слухань дублюють рекомендації інших, нівелюючи тим самим мету їх проведення. Узагалі кількість

парламентських слухань є досить значною, за останній рік їх було проведено 15.¹ Зважаючи на їх низьку ефективність, про що мова піде нижче, слід порушити питання доцільності проведення парламентських слухань з такою частотою, як це робиться в Україні.

Іншою проблемою є прозорість процедури проведення парламентських слухань. Критерії «відбору» учасників парламентських слухань – мета проведення слухань має полягати у висвітленні альтернативних шляхів вирішення обговорюваних проблем (і, відповідно, залученні до участі в них фахівців з різними точками зору щодо шляхів вирішення однієї й тієї ж проблеми), а не у загальному (а то й одноголосному) схваленні заздалегідь підготовлених у стінах парламенту проекту рекомендацій [5, с. 29].

І нарешті питанням, що потребує врегулювання є зміст рекомендацій слухань та контроль за їх реалізацією. Результати моніторингу виконання рекомендацій учасників парламентських слухань дозволяють стверджувати, що жодна Постанова Верховної Ради України щодо рекомендацій учасників парламентських слухань Урядом у повному обсязі виконана не була. Більше того, окремі постанови взагалі залишилися поза реагуванням Кабінету Міністрів України [11, с. 169]. Слід передбачити, що рекомендації парламентських слухань мають стосуватись лише безпосередньої компетенції Кабінету Міністрів України як органу, підконтрольного парламентові, а не інших суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування. Останній сам повинен визначати, який саме центральний або місцевий орган виконавчої влади має безпосередньо втілювати відповідні рекомендації у життя. Таким чином, на думку експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, на рівні відповідних нормативно-правових актів слід передбачити, що адресатом рекомендацій учасників парламентських слухань можуть бути лише або сам парламент, парламентські комітети, тимчасові спеціальні і слідчі комісії, або Кабінет Міністрів України. З іншого боку, учасники парламентських слухань повинні рекомендувати Уряду вживати лише ті заходи, здійснення яких Конституцією або законами України віднесено до компетенції Кабінету Міністрів, а не до виключної компетенції Верховної Ради України або Президента [9, с. 173].

У рекомендаціях учасників парламентських слухань мають чітко визначатись етапи їхнього виконання. Це обумовлено, насамперед, тим, що у більшості рекомендацій учасників парламентських слухань визначаються строки виконання лише окремих рекомендацій (як правило, у частині розробки та внесення на розгляд парламенту законопроектів, встановлення обсягів фінансування певних державних програм протягом певного періоду (періодів) – але часто учасники

¹ Підраховано за даними офіційного сайту Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.

парламентських слухань не встановлюють строки виконання навіть цих рекомендацій). Контролювати повноту та своєчасність виконання відповідних пропозицій парламенту було б доцільно шляхом заслуховування інформації Кабінету Міністрів щодо виконання рекомендацій учасників парламентських слухань під час проведення Днів Уряду у Верховній Раді, а не шляхом проведення чергових парламентських слухань з аналогічних проблем. Іншими словами доцільно посилити саме інформаційне значення парламентських слухань (доведення до Уряду можливих механізмів вирішення тих чи інших проблем), а не їх «контрольну» складову [5, с. 30].

Окремої уваги заслуговують комітетські слухання в Україні. Основним недоліком проведення слухань є те, що дуже часто предмети парламентських і комітетських слухань є подібними і це призводить до заслуховування по декілька разів подібних одна одній тем. Водночас через те, що чіткі критерії тематики парламентських та комітетських слухань законодавчо не визначені. Дуже часто парламент розглядає ті питання, які з успіхом можна було б заслухати у відповідному комітеті. Комітетські слухання регулярно відбуваються, але не набули значного розповсюдження. За підрахунками автора у восьми з 26 комітетів Верховної Ради за 2007-2011 роки не відбулося жодного комітетського слухання, щонайбільше три таких слухання за визначений період відбулося лише у трьох комітетах, два слухання в одному комітеті, в інших лише по одному слуханню за визначений період. Середня кількість комітетських слухань у рік становить п'ять, що у три рази менше кількості парламентських слухань.² Рекомендації комітетів є формальними і не виносяться на обговорення парламенту. Обов'язковість їх виконання законодавчо не прописана, а тому віддається на розсуд відповідного органу, якому надаються рекомендації.

Проаналізувавши особливості та проблеми слухань у Верховній Раді України звернімося до досвіду застосування цієї процедури у європейських країнах. Узагалі, особливістю інформаційно-корекційного контролю над урядом у країнах ЄС є те, що основна роль в цьому процесі відводиться комітетам, які мають поряд із іншими функціями наступні: моніторинг упровадження законодавства у дію, контроль виконавчої гілки влади та налагодження ефективної комунікації з нею. Тому слухання з метою контролю уряду переважно відбуваються у комітетах парламенту, а не на пленарних його засіданнях. Для прикладу в Іспанії лише 5 % слухань у комітетах пов'язані з обговоренням законопроектів, а близько 50 % – з діяльністю міністерств [21, с. 10].

Парламентські слухання теж мають місце, але вони є виключним явищем. Проілюструємо цю

тезу відповідними прикладами. Так в Іспанії за останні п'ять років було запропоновано 101 загальне слухання у парламенті, з них відбулося лише 28. Отже, у середньому за рік відбувається 5-6 парламентських слухань [21, с. 9-10]. Узагалі-то лише досить широкі питання можуть виноситися на пленарні засідання парламенту. Парламентські слухання у Люксембурзі можуть вимагатися парламентськими комітетами з метою збору необхідної інформації від компетентних осіб та громадськості. Парламент вирішує чи мають бути такі слухання публічними. Оскільки такі слухання вимагають значного часу, то вони є нечастими, у середньому за каденцію парламенту відбувається 1-2 таких слухання [13, с. 489]. Також починаючи з 1990 року щонайменше 15 депутатів можуть ініціювати проведення парламентських дебатів з проблеми, що знаходиться у компетенції відповідного міністерства. Однак такі дебати теж не є частими, тому що згідно правил міністерство не може бути предметом дебатів більше ніж один раз на рік. В середньому лише двічі на рік відбуваються такі дебати [13, с. 488].

Перевага комітетів у проведенні слухань, пов'язана із тим, що вони взагалі є достатньо потужними установами у процесі контролю за урядом. Обумовлене це тим, що у переважній більшості країн спеціалізації та профілі комітетів відповідають міністерським. Це значно полегшує співпрацю комітетів з урядом, робить процес контролю більш фаховим, а тому ефективнішим. Докладніше про роль комітетів у процесі парламентського контролю в країнах ЄС буде описано і відповідному підрозділі, а в даній частині дослідження ми звернемося лише до особливостей проведення слухань у комітетах.

Автор акцентує увагу на тому, що слухання у комітетах, розповсюджені у практиці майже всіх європейських країн, дозволяють розглядати більш конкретні питання, створити конструктивну атмосферу для дискусії та обговорення через обмежену кількість учасників. Рішення та звіти комітетів з цих питань надаються для обговорення у парламент, та за необхідності для прийняття відповідного рішення. Як правило, кожен комітет має право вимагати присутності членів уряду як на регулярних засіданнях, так і на слуханнях, які проводить комітет. Як засвідчує практика Німеччини, комітети рідко послуговуються цим правом, звичайно, під час розгляду комітетами важливих питань міністри й самі зацікавлені відвідувати засідання, а якщо не у змозі це зробити персонально, то делегують для їх представництва державних секретарів [17, с. 31].

Процедура ініціювання слухань у комітетах є достатньо легкою, на відміну від парламентських слухань. Рішення комітету провести слухання у європейських країнах може бути прийняте простою більшістю членів комітету. У Німеччині, починаючи з 1969 року, ініціювати такі слухання може 25 % членів комітету [19, с. 46]. У Люксембурзі, починаючи з 1990 року, щонайменше

² Підраховано за даними офіційного сайту Верховної Ради України, режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>

п'ять членів парламенту можуть ініціювати проведення комітетських дебатів з проблеми, що знаходиться у компетенції відповідного міністерства [11, с. 488]. Лише в окремих країнах слід отримати на це згоду палати чи її керівництва, що є формальною процедурою. У Іспанії така вимога комітету має бути погоджена з главою парламенту, у Бельгії про слухання у комітеті потрібно повідомити Президію, у Люксембурзі постійні комітети мають отримати згоду президента парламенту і конференції керівників комітету [23, с. 30–31].

Кількість комітетських слухань у парламентах країн ЄС є досить значною. У Франції парламентські офіси, інформаційні агентства та комітети оцінюють політику уряду і дають йому певні орієнтації у діяльності. Результат їх діяльності – значна кількість слухань та звітів. Важливо, що постійні комітети парламенту, які переважно працюють у законодавчому процесі, останнім часом виконують значну контрольну функцію виконавчої влади. Кількість слухань у комітетах з метою контролю за останні 5 років сягнула 1130, з них 498 за присутності членів уряду [21, с. 8]. Найбільше слухань у комітетах, на думку автора, відбувається в Іспанії. За останні п'ять років було запропоновано провести 3 257 комітетських слухань, з яких відбулося 2 592 [21, с. 9–10].

Проте проведення слухань у комітетах парламенту зовсім не означає, що парламент не має впливу на прийняття рішень щодо тих сфер діяльності, що порушуються під час слухань. Як правило, звіти комітетів виносяться на обговорення парламенту. Обговорення звітів комітету на пленарній сесії є важливим як для самого комітету, так і для парламенту. Доповідь комітету прийнята парламентом або окремою палатою представляє вже рішення парламенту, а тому є більш авторитетним з правової точки зору. Водночас парламентські дебати надають діяльності комітету гласності. Рішення щодо винесення доповідей комітету на обговорення у парламенті приймається або за ініціативою відповідних комітетів, але частіше тими органами парламенту, які відповідають за формування порядку денного засідань. Такі комітетські звіти можуть бути обговорені під час регулярних періодів, відведених на дебати. Зокрема у Великій Британії Комітет по зв'язкам, у який входять представники, вибраних комітетів, відбирає ті звіти, які обговорюються під час засідань у Палаті Громад [23, с. 62–63]. Звіти комітетів можуть спрямовуватися до уряду та інших органів виконавчої влади з метою інформування про роботу комітетів та спонукання до відповідних дій задля усунення існуючих проблем.

Підсумовуючи аналіз практичного застосування парламентських та комітетських слухань, слід зазначити, що їх кінцевою метою є вироблення колективно схвалених рекомендацій (постанови законодавчого органу), використання яких

дозволило б органам державної влади прийняти оптимальні рішення задля покращення ситуації у відповідній сфері. Важливо, що такі рекомендації мають враховувати інтегровану думку всіх учасників слухань, а не лише депутатів, як це часто відбувається на практиці. Задля підвищення ефективності подальшого контролю рекомендації парламенту або комітету мають передбачати заходи, строки їх реалізації із зазначенням посадових осіб та структурних підрозділів, відповідальних за організацію виконання відповідних дій. У межах контрольної діяльності комітети, комісії та окремі депутати можуть робити запити до відповідних виконавчих структур, вивчають як вплинуло виконання рекомендацій на вирішення існуючих проблем. Лише на основі цього можна говорити про результативність парламентських та комітетських слухань. Якщо прийняті рекомендації стали основою для діяльності уряду та інших органів виконавчої влади, сприяли поліпшенню ситуації в конкретній сфері, то такі слухання можна вважати ефективними. Проблемою стадії затвердження та реалізації рекомендацій парламенту за результатами слухань в Україні є те, що вона не регламентується законодавчо. Тому вказані недоліки та прогалини правового регулювання процедури слухань призводять до зниження ефективності даного інституту.

Переходячи до розгляду процедури дебатів, зазначимо, що ми уже торкнулися одного різновиду дебатів з метою контролю уряду – дебатів за звітами комітетів, але такі дебати можуть проводитися з різних приводів. В Іспанії дебати відбуваються за декларацією уряду або за пропозицією після інтерпеляцій, що дозволяє оцінити діяльність уряду. За останні 4 роки заявлені були 232 такі пропозиції з них проголосовані були 116 [21, с. 9–10]. Проте найбільше різновидів дебатів існує у британській Палаті Громад (узагалі дебати мають особливості у Великій Британії через те, що члени уряду є членами парламенту). Дебати у Палаті Громад відбуваються, якщо висувається відповідна пропозиція. Існують наступні пропозиції дебатів:

- «Обґрунтовані пропозиції», що мають на меті схилити уряд до відповідних дій або політики.

- «Пропозиції відстрочки» є простим засобом обговорити нагальні питання та прийняти рішення палати стосовно питань урядування, а не прийняття законодавства. Існує три типи відстрочок: щоденна, святкова та урядова. Дебати у кінці кожного засідання палати дозволяють членам парламенту ініціювати обговорення питань державного управління та отримати відповіді від міністрів. Урядова відстрочка ініціюється представниками уряду з метою обговорити відповідні питання.

- «Пропозиції на початку дня» ініціюються з метою обговорення теми, яка не була заздалегідь запланована. Члени парламенту можуть підтримати таку пропозицію або внести до неї поправки. Це дуже дієвий засіб, який часто використовується

щоб висловити думки окремих членів парламенту та продемонструвати наскільки цим питанням зацікавлені інші представники. І хоча такі пропозиції рідко мають результат у парламенті, але мають значний інформаційний ефект. В середньому за сесію пропонується біля 2 тисяч таких пропозицій [21, с. 5].

– Дебати по звітам уряду, наприклад після звіту уряду про виконання бюджету.

– Термінові дебати пропонуються щонайменше 24 членами палати, однак такі пропозиції рідко отримують дозвіл Спікера. Наприклад за сесію 2007-2008 років лише 1 з трьох таких пропозицій була успішною [21, с. 3].

– Тематичні дебати введені у практику у 2007 році. Вони відбуваються з питань регіонального, національного та міжнародного значення і тривають в межах 90 хвилин кожного тижня. Предмет дебатів обирається Лідером Палати (Міністром який координує справи Уряду в Палаті Громад). Лише за останню сесію відбулося 25 таких дебатів [21, с. 4].

У кожній окремо взятій країні ЄС проведення дебатів мають певні особливості, обумовлені формою державного правління, а також традиціями, що склалися у парламентській практиці. Зокрема у Франції, де традиційно сильною є роль уряду в парламентсько-урядовій взаємодії, кабінет може виступати із заявами, що спричиняють дебати у Національних Зборах без постановки питання про відповідальність уряду. З 1993 року такі заяви є щотижневими і дозволяють розглядати питання, які, на думку уряду, потребують негайного вирішення [2, с. 341].

Важливе значення для парламентського контролю над урядом мають дебати по урядовим звітам. Формальні звіти уряду перед парламентом є обов'язковими у Австрії, Бельгії, Німеччині, Люксембурзі, Нідерландах, Португалії, Іспанії, Швеції та Великій Британії. Не обов'язковим є звітування перед парламентом у Франції, Данії та Італії. Такі звіти торкаються різних сфер діяльності виконавчої влади: виконання бюджету, реалізації програми діяльності уряду, а також інших державних програм тощо. Також парламенти можуть законодавчо закріплювати обов'язок уряду періодично звітувати про виконання відповідних законів. Такі звіти робляться у комітети, що спеціалізуються на певній сфері або на засіданнях парламенту. У Національній Асамблеї Франції постійні комітети можуть призначати одного або більше членів для вивчення реалізації тих чи інших законів [23, с. 24]. Узагалі, поширення у країнах ЄС набув алгоритм, згідно з яким, експертизу урядових звітів здійснюють відповідні комітети або комісії, а вже потім за результатами звіту проводяться дебати у парламенті. Слід зазначити, що комітети та комісії, виконуючи контрольну функцію, мають досить значні повноваження. Під час аналізу урядових звітів вони можуть викликати відповідальних міністрів для надання додаткових роз'яснень по звітах.

Наведемо особливості урядового звітування у деяких країнах. Так у Австрії уряд повинен регулярно представляти парламенту більше 60 звітів, зокрема звіти про соціальне забезпечення, наукові дослідження, мистецтво, державний борг тощо [18, с. 238]. Цікаво, що у Бельгії до 1989 року не було формальної вимоги звітування уряду в цілому перед парламентом, парламентарі могли вимагати присутності міністрів для відповідей на питання та інтерпеляції. Однак така вимога сьогодні існує та була запроваджена через те, що уряд витрачав бюджетні кошти ще перед тим, як парламент схвалював відповідні витрати [11, с. 172].

За останній період значно збільшилася роль регулярних формальних звітів Федерального уряду Німеччини у Бундестазі як для парламентського контролю, так і для законодавчої діяльності. Можна виокремити 3 основні типи таких звітів. По-перше, уряд має закріплений законом обов'язок надавати регулярні звіти з чітко визначених питань (наприклад річні звіти з економічного становища, енергетики тощо). По-друге, парламент власною резолюцією може вимагати, щоб уряд надав звіт з певного питання. І нарешті, уряд теж може ініціювати власне звітування [20, с. 362]. Кількість формальних звітів збільшувалося з кожним роком, починаючи від 1949 року, якщо за період 1949-1953 року їх було лише 9, то за 1987-1990 уже 172 звіти [22, с. 490-491].

В Україні згідно із Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачені щорічні звіти Кабінету Міністрів про виконання Державного бюджету, про результати виконання Програми діяльності уряду, доповіді про хід та результати виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Також Верховна Рада за пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як трьох комітетів, або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради може у будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Кабінету Міністрів України з питань, пов'язаних з Програмою діяльності уряду. За підсумками обговорення звіту Кабінету Міністрів України Верховна Рада приймає відповідну постанову. У разі, якщо діяльність Кабінету Міністрів України визнана незадовільною, Верховна Рада за умови додержання вимог статті 87 Конституції України може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України без додаткового включення цього питання до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради [4].

Особливу увагу в процесі розгляду такої форми контрольної діяльності парламенту, як дебати слід приділити можливості опозиційних сил у парламенті притягати уряд до відповідальності. У більшості європейських країн опозиція не має прерогатив під час парламентських процедур. Існують звичайно так звані Дні опозиції, проте фіксована їх кількість звичайно не передбачена у

європейських парламентах. Розповсюдженими такі заходи вони є у Великій Британії та Португалії. У ці дні опозиція може визначати питання, що виносяться на обговорення парламенту. У Великій Британії передбачено 20 Днів опозиції на сесію. На 17-й з них теми дебатів обирає найбільша опозиційна партія, на останні три друга за чисельністю опозиційна партія. Звичайно під час таких днів відбувається від 35 до 40 дебатів [23, с. 3]. Такі дебати дозволяють опозиції порушити монополію уряду на встановлення порядку денного парламенту та змушують уряд відповідати за власну діяльність саме з тих питань, що цікавлять опозицію. Слід зазначити, що в Україні опозиція не має будь-яких преференцій у процесі контролю уряду.

Наприкінці аналізу особливостей застосування парламентських слухань та дебатів з метою контролю над урядом слід акцентувати на проблемі їх ефективності. На думку автора, можна визначити наступні критерії ефективності даних процедур. Насамперед, показником ефективності може бути чіткий результат у вигляді рішень комітетів та парламенту в цілому, голосування по яким засвідчує схвалення або критику урядової діяльності, прийняття відповідних рекомендацій. У цьому контексті важливе значення має також виконання урядом парламентських (комітетських) рішень та рекомендацій. Іншим показником є існування прав у опозиції ініціювати та здійснювати контрольні заходи, це й право мати більшість у деяких комітетах, визначати порядок денний під час засідань парламенту (Дні опозиції) тощо. Наступним критерієм ефективності контрольних заходів є присутність уряду або окремих його представників у парламенті для надання інформації, звітів, відповідей на питання тощо. Не можна також відкидати кількісні показники застосування контрольних процедур, хоча вони можуть бути неадекватними, бо кількість не завжди означає якість. До того ж, якщо парламентарі не застосовують інструменти перевірки – це може свідчити про те, що вони не бачать у цьому необхідності.

Узагалі, ефективність парламентських контрольних процедур та перевірок не можна оцінювати однозначно. Як засвідчує практика, досить ефективні перевірки уряду не завжди є позитивними для процесу взаємодії гілок влади та

можуть призвести до дискредитації уряду, урядової нестабільності та державно-управлінських криз. Тому слід застосовувати парламентський контроль лише у межах, що забезпечує функціонування системи стримувань та противаг законодавчої та виконавчої гілок влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у відповідному напрямку. Проведене дослідження дозволяє автору сформулювати наступні висновки та рекомендації:

1. У парламентах європейських країн комітети поряд із законодавчою функцією відіграють усе більш зростаючу роль у процесі парламентського контролю над урядом. Це відображається у збільшенні кількості слухань за участю представників уряду, експертизі та заслуховуванні урядових звітів тощо. У зв'язку з цим доцільно було б в Україні підвищити роль комітетів Верховної Ради України у процесі парламентського контролю уряду та окремих міністерств шляхом реструктуризації системи комітетів таким чином, щоб вони відповідали профілям міністерств. Таким чином, діяльність комітетів сприятиме зростанню відкритості процесу державного управління, надаватиме можливість притягати до відповідальності окремих членів уряду.

2. З метою удосконалення процедури парламентських слухань в Україні, слід: по-перше, законодавчо розмежувати предмети комітетських та парламентських слухань таким чином, щоб збільшити кількість слухань у комітетах, а слухання у парламенті проводити лише за особливої потреби у цьому; по-друге, встановити чіткі вимоги до рекомендацій слухань, осіб відповідальних за їх реалізацію та порядок моніторингу їх виконання.

3. Дебати у парламенті, які відбуваються по комітетським звітам з контролю міністерств, урядовим звітам, а також іншим питанням урядової діяльності є важливою формою контролю над виконавчою гілкою влади. Позитивним моментом є право опозиції періодично впливати на тематику таких дебатів. З метою удосконалення процедури дебатів в Україні слід посилити контроль за реалізацією тих рекомендацій та зауважень, що відображаються у постановах Верховної Ради за результатами заслуховування звітів уряду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вітмор С. Основні напрями підвищення ефективності парламентського контролю в Україні / С. Вітмор // Часопис Парламент. – 2010. – № 1. – С. 30.
2. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты / Ж.-П. Жакке. – М. : Юрист, 2002. – 363 с.
3. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» № 116/95-ВР від 4 квітня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=116%2F95-%E2%F0>
4. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
5. Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід. Інформаційно-аналітичне дослідження. Частина 1. [за редакцією Д. С. Ковриженко] – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. – 82 с.
6. Никитенко М. Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации: автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право» / М. Г. Никитенко. – Екатеринбург, 2006. – 26 с.

7. Окулич И. П. Парламентские слушания – эффективная форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ / И. П. Окулич // Российский юридический журнал. – 2005. – № 4. – С. 12–15.
8. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 416 с.
9. Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту. Інформаційно-аналітичне дослідження. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2004. – 175 с.
10. Слухання у комітетах Верховної Ради України. Практичний посібник. 3-тє видання, перероблене и доповнене. – Київ : Видавництво «Заповіт», 2007. – 68 с.
11. Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns / [Bergman T., Muller W., Strom K., Blomgren M.] // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 109–220.
12. Della Sala V. The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work? / V. Della Sala // Legislative Studies Quarterly. – 1993. – Vol. 18. – № 2. – P. 157–183.
13. Dumont P. Luxembourg: A Case of More 'Direct' Delegation and Accountability / P. Dumont, L. Winter // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York : Oxford University Press Inc., 2003. – P. 474–497.
14. Greenwood J. New Public Administration in Britain / J. Greenwood, R. Pyper, D. Wilson. – London, New York : Routledge, 2005. – 291 p.
15. Leston-Bandeiras C. Parliamentary institutions: basic concepts / C. Leston-Bandeiras, Norton Ph. – Hanoi : Office of the National assembly of Vietnam, 2005. – 56 p.
16. Leston-Bandera C. The Role of the Portuguese Parliament: towards a legitimation institution: ECPR Joint Sessions of Workshops «European Parliaments: Rediscovering, Refocusing or Reinventing?» (Mannheim, 26-31 March, 1999). – Mannheim, 1999. – 31 p.
17. Linn S. The German Bundestag – Functions and Procedures. Organisation and working methods. The legislation of the Federation / S. Linn, F. Sobolewski – Rheinbreitbach: NDV Neue Darmst`dter Verlagsanstalt, 2010. – 144 p.
18. Muller W. Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York : Oxford University Press Inc., 2003. – P. 221–252.
19. Rules of Procedure of the German Bundestag. – Rheinbreitbach: NDV Neue Darmst`dter Verlagsanstalt, 2009. – 122 p.
20. Saalfeld T. Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York : Oxford University Press Inc., 2003. – P. 347–375.
21. Sanchez de Dizio M. Patterns of parliamentary questioning in Europe. The cases of UK, France and Spain / Paper prepared for presentation in the Second Conference on Parliamentary Accountability of the Standing Group on Parliaments of the European Consortium for Political Research, Paris, 12-14 March 2009. – Paris: Universite de Sciences Po, 2009. – 30 p.
22. Schindler P. Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991. - Baden-Baden: Nomos, 1994. – 1935 p.
23. Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments / Written and edited by Hironori Yamamoto. – Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007. - 82 с.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Дерега В. В. – к.політ.н., доц.

© Сорока С. В., 2011

Дата надходження статті до редколегії 09.07.2011 р.

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті аналізується сутність і зміст державної політики в умовах демократичного та трансформаційного суспільств, у результаті чого зроблений висновок про необхідність більш активного залучення громадян до процесу вироблення державної політики в Україні.

Ключові слова: державна політика, формування державної політики, реалізація державної політики, оцінка державної політики, цілі державної політики, процес державної політики, демократична держава, громадянське суспільство.

В статье анализируются сущность и содержание государственной политики в условиях демократического и трансформационного общества, в результате чего сделан вывод про необходимость более активно вовлекать граждан к процессу разработки политики в Украине.

Ключевые слова: государственная политика, формирование государственной политики, цели государственной политики, процесс государственной политики, демократическое государство, гражданское общество.

This article analyzes the nature and content of public policy in a democratic and transformational societies, resulting in a conclusion about the need for more active involvement of citizens in policy making in Ukraine.

Key words: public policy, public policy, policy implementation, evaluation of public policy, public policy objectives of public policy, democracy, civil society.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Державна політика є стратегічним курсом, що спрямований на розвиток держави та якого дотримується державні управлінці та громадськість. Відповідно до цілей і завдань процесу формування і впровадження державної політики є концептуальними положеннями у структурі механізмів сучасного державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми, і на які спирається автор. Аналіз сутності та змісту державної політики здійснено в працях вітчизняних науковців, наприклад, І. Гладуняка [1], О. Дем'янчука [3], Л. Козлової [4], О. Лазаревої [5], А. Мерзняка [6] та інших, а також зарубіжних учених у сфері державного управління, таких як: Дж. Андерсон [10], Б. Гогвуд та Л. Ган [2], М. Крафт та А. Фарлонг [11], М. Морган, М. Райн і Р. Гудін [12], Е. Янг та Л. Куїнн [9] тощо.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Як відзначено вище, ґрунтовний аналіз теоретичних аспектів державної політики зроблений як зарубіжними, так і західними дослідниками. Однак, недостатньо дослідженими є особливості формування і реалізації державної політики у демократичних та перехідних державах, чому і присвячена дана стаття.

Формулювання мети статті. Приймаючи до уваги те, що в умовах демократичного та трансформаційного суспільств процес формування, реалізації та оцінки державної політики може відрізнитися, автор даної статті ставить на меті виявити сутність і зміст державної політики відповідно до західних та вітчизняних наукових джерел з державного управління з проекцією на Україну.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відразу зазначимо, що державна політика повинна мати принаймні три такі загальні характеристики:

1) політика має бути когерентною, тобто всі складові заходи у рамках однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні «дійові особи» взаємодіють між собою у процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, у відповідності зі своїми власними прагненнями й інтересами;

2) політика повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу. Адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх «вниз» для виконання за встановленою ієрархією повноважень. Крім органів адміністрування політики, до цієї ієрархії мають входити з відповідними повноваженнями і виконавські, експертні та контрольні органи. В

ідеалі дії управління різних рівнів повинні бути скоординованими й мати чіткий зворотній зв'язок;

3) політика повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відслідкування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики [3, с. 32].

Ключовими елементами державної політики є:

– повноважні дії влади. Державна політика – це дії, що їх реалізує владний орган, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити;

– реакція на реальні життєві потреби чи проблеми. Державна політика намагається реагувати на конкретні проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій (НДО) чи органів влади;

– орієнтованість на досягнення цілі. Державна політика намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби у конкретному суспільстві;

– курс дій. Державна політика – це, як правило, не одне окреме рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід чи стратегія;

– рішення щось робити або рішення нічого не робити. Визначена політика може привести до дій у спробі розв'язати проблему або може базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано у рамках поточної політики, а отже, не привести до жодних дій;

– здійснюється одним гравцем або групою гравців. Політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців;

– обґрунтування дій. Визначена політика, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується;

– ухвалені рішення. Державна політика – це рішення, що вже ухвалені, а не намір чи обіцянка [9, с. 5–6].

Процес формування і реалізації державної політики є багатограним і складним (див. рис. 1.1). Через те, що вітчизняна наукова школа розглядає державне управління як особливий тип соціального управління, тому є важливими, насамперед, управлінські засади формування та реалізації державної політики. З точки зору державного управління, для якого держава як соціальна організація є ієрархізованим соціальним процесом, процес формування і реалізації державної політики має певні особливості, що характеризують його сутність [6].

Важливим фактором для успіху у реалізації державної політики є правильне формулювання її цілей. Недостатньо сказати на що державна політика орієнтована, натомість необхідно чітко визначити, які результати очікуються від її здійснення у різній перспективі. Тому, наприклад, урядові визначення «соціально орієнтована політика» або не є цілями як такими, а залишаються деклараціями, з яких небагато можна зрозуміти і про сутність, і про напрям здійснюваної політики [3, с. 33]. Особливістю ж цілей державної політики є те, що вони зазвичай ідентифікуються на початковій стадії процесу її вироблення, однак із часом можуть змінюватися і у деяких випадках визначатися лише ретроспективно [2, с. 38], на чому акцентують увагу Б. Гогвуд і Л. Ган.

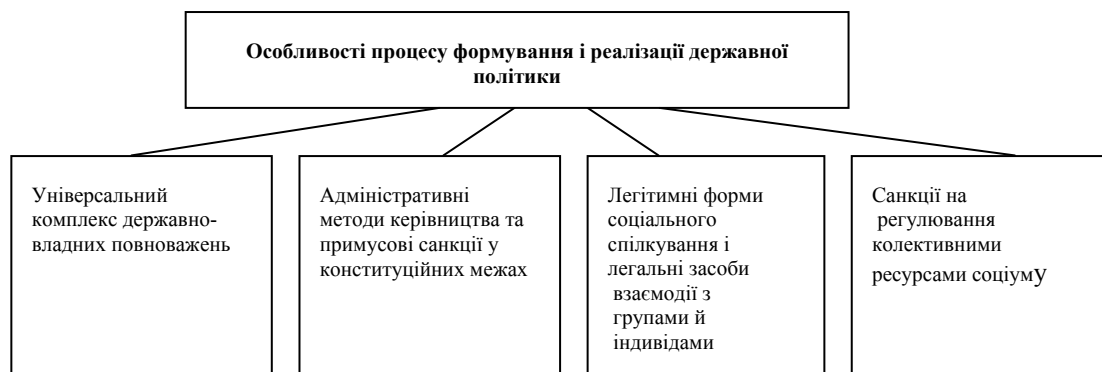


Рис. 1.1. Особливості формування і реалізації державної політики³

Цілі державної політики мають бути оприлюднені для того, щоб ті, хто братиме участь у її реалізації, й ті, на кого вона спрямована, розуміли та згодні були підтримувати її. Саме тому при формуванні державної політики важливим елементом є визначення загального інтересу та волі більшості громадян шляхом волевиявлення народу при

проведенні виборів Президента України, народних депутатів і депутатів органів місцевого самоврядування, референдумів, а також суб'єктами політичної системи, особливо при формуванні фракцій у Верховній Раді України, виборчих блоків, об'єднань і рухів у період виборчих кампаній, а також впливом професійних спілок,

³ Рисунок на основі джерела: Мерзляк А. В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками: сутність, формування та реалізація [Електронний ресурс] / А. В. Мерзляк, Т. В. Кравченко // Наук.-виробн. журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління» [Електронний журнал]. – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf.

об'єднань суб'єктів господарювання, професійних і соціальних угруповань, проведенням соціологічних опитувань з окресленої проблеми тощо.

До дійових осіб розробки і реалізації публічної політики можна віднести: урядові органи;

політичні організації (партії); професійні організації; громадські (неурядові) організації; засоби масової інформації; законодавча влада; судові органи; органи місцевої влади тощо (див. Рис. 1.2).

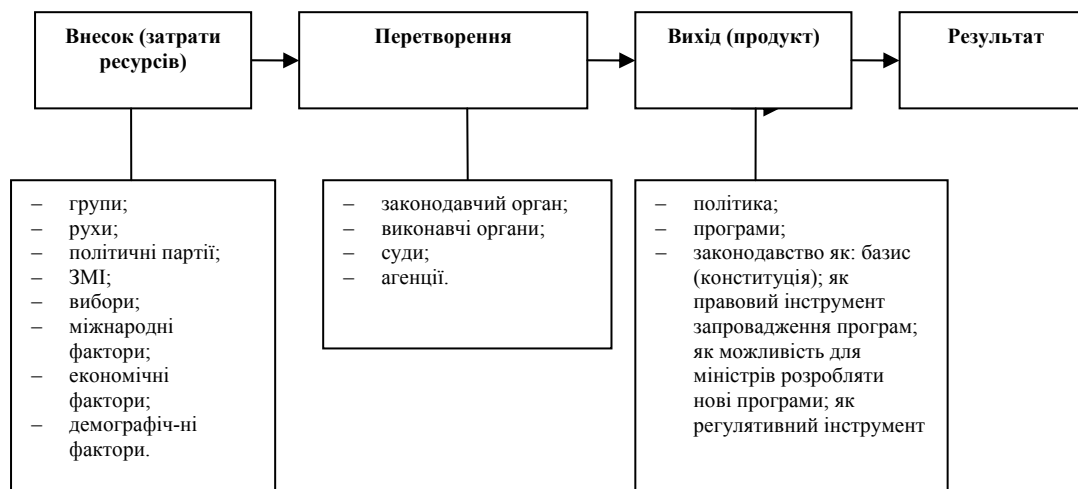


Рис. 1.2. Моделювання процесу державної політики⁴

Атрибутами державної (публічної) політики є: адміністративні повноваження – легітимність прийняття рішень і їх виконання за ієрархією, яка забезпечується суспільно визнаними органами управління, тобто органами державної влади і громадського самоуправління; компетенція у тій сфері, якої стосується публічна політика – освіти, соціальному забезпеченні, екології тощо; впорядкованість та наступність – наявність системи розробки та прийняття рішень, відслідковування результатів, оцінки та коригування дій. На переконання О. Дем'янчука, брак чи недосконалість будь-якого з цих атрибутів суттєво утруднить або навіть зробить неможливою розробку й реалізацію політики. [3, с. 32].

Існують різні підходи до процесу вироблення політики залежно від контексту та цілей. Загальноприйнята ж модель, яку наводять зарубіжні і вітчизняні науковці називається циклом державної політики (див. Рис. 1.3). На переконання західних дослідників Е. Янг і Л. Куїнн, «справжня суть вироблення політики полягає у тому, що кожен із пропонуєваних шести етапів процесу має потенціал інформувати попередні та наступні кроки циклу, наприклад, зважування ваших варіантів політики для вибору найкращого з них часто може допомогти поглибити й розширити визначення проблеми» [9, с. 13]. Зауважимо, що перевагою циклічної моделі політики є її здатність бути орієнтиром, а недоліком можна вважати відносний брак гнучкості.

Відповідно до провідного західного дослідника державного управління Дж. Андерсона, підхід до аналізу державної політики як до процесу, який також називають «цикл політики» (див. Рис. 1.3), має декілька переваг. По-перше, і найголовніше, такий підхід з акцентом на процесі політики централізує увагу навколо інститутів та посадових осіб, які приймають рішення щодо державної політики та тих факторів, що впливають на їх рішення. По-друге, державна політика найчастіше включає у себе певні етапи. По-третє, такий підхід є гнучким і відкритим до змін. Так, додаткові етапи можуть бути включені, якщо досвід вказує на те, що вони можуть підсилити опис та дослідження. По-четверте, підхід з акцентом на процесі політики допомагає показувати динамічну політику у розвитку, а не статичну та міжсекторальну. Він займається еволюцією політики та вимагає того, щоб замислювалися над тим, що рухає політику від одного етапу на інший. Більш того, він допомагає робити наголос на зв'язках між учасниками вироблення та реалізації державної політики. Політичні партії, групи інтересів, законодавчі процедури, президентські зобов'язання, громадська думка та інші аспекти можуть бути розглянуті разом через те, що вони допомагають пояснити формування державної політики. По-п'яте, такий підхід не має культурного забарвлення, а значить може бути використаний для дослідження державної політики в різних державах [10, с. 5–6].

⁴ Рисунок складено автором на основі даних Л. Пала. Джерело: Розробка державної політики. Аналітичні записки / укл. О. І. Кілієвич В. С. Романов. – К. : Вид-во «K.I.C.», 2002. – 320 с. – ISBN 966-8039-13-0.

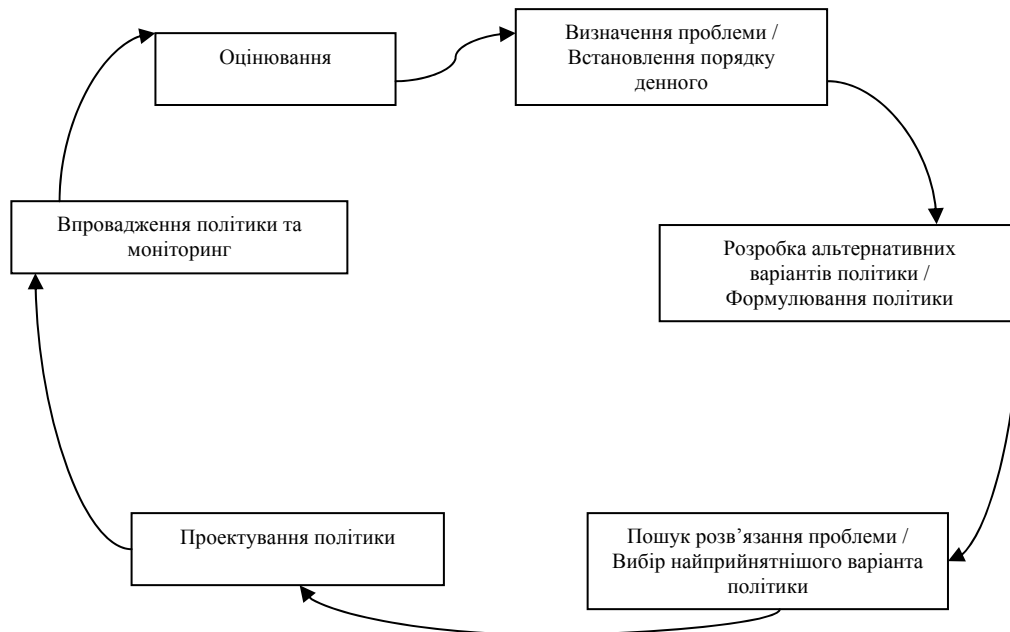


Рис. 1.3. Циклічна модель державної політики

На думку дослідника А. Мерзляка, когезія та когерентність процесу формування і реалізації державної політики полягає у формуванні легітимного суб'єкта й інституціональної ієрархії державної політики; розробці стратегічного курсу та прийнятті державних рішень; адміністративних й інших засобів реалізації управлінських рішень; державному контролю й арбітражі, що забезпечує самокорекцію державної політики та «зворотній зв'язок» з об'єктами державного управління [6].

У виробленні державної політики можна виділити п'ять етапів: 1) ініціювання політики – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади і розв'язуються нею, і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою; 2) формування політики – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів,

цілей і засобів їх досягнення; 3) ухвалення політики – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики у низці рішень і програм; 4) реалізація політики – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм; 5) оцінка політики – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від політики, що запроваджується [7] (див. Рис. 1.4).

Аспекти публічної політики такі: формулювання проблеми, ідеї публічної політики; дослідження проблеми, публічне обговорення; координація інтересів різних груп чи секторів; розробка публічної політики для розв'язання проблеми; реалізація публічної політики; оцінка результатів реалізації політики [3, с. 33].

Рис. 1.4. Етапи вироблення державної політики⁵

На думку І. Петренка, найважливішу роль у здійсненні державної політики відіграють законодавчі й виконавчі органи влади, а також громадські об'єднання та організації. Отже, створюється «залізний трикутник» (див. Рис. 1.5), що об'єднує всіх учасників, у якому кожний відіграє відведену йому роль, виконуючи певні функції. Разом вони можуть істотно впливати на розробку та реалізацію державної політики у певній сфері, відстоюючи свої інтереси. Необхідним є врахування об'єктів державної політики, тобто соціальних прошарків, груп, організацій, окремих громадян, на яких вона поширюється, впливаючи на їх поведінку, цінності й позиції. Громадські об'єднання та організації якраз і покликані виконувати в цьому трикутнику функції артикулювання та агрегування інтересів об'єктів політики [7].

На переконання О. Лазаревої, питання участі громадян у процесі вироблення політичних рішень зводиться до проблематики публічної політики, шляхи імплементації її засобів у суспільно-політичному житті. Адже політика реалізується як через державні інститути публічної влади, так і через суспільство. Влада, використовуючи сучасні методи формування громадської думки, намагається досягти ефективної мобілізації суспільства і, таким чином, змушена докладати зусилля для отримання

зворотної реакції у формі суспільної підтримки у вирішенні проблеми [5].

В Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» на міністерства покладається забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності [8]. При цьому порядок формування цієї політики залишається поза увагою офіційних документів, незважаючи на виняткову важливість її спрямування [3, с. 31]. Як уважає О. Дем'янчук, відсутність горизонтальної складової публічної політики в постсоціалістичних державах, у тому числі й в Україні, суттєво знижує її ефективність і водночас збільшує ризик невдачі, оскільки природна публічна підтримка реалізації політики та партнерство з дійовими особами поза управлінською вертикаллю замінені на двостороннє спілкування між окремими, переважно державними, агенціями. Одночасно це призводить до обмеження наявних ресурсів та інструментів здійснення політики лише тими, що є в розпорядженні урядових органів. Окрім усього, це знижує можливість об'єктивної оцінки результатів здійснення політики і підвищує ризик хибності у послідовності виконавчих дій та розподілі ресурсів, а також закладає помилки у реалізації наступних планів і політик, побудованих на основі даної державної політики. [3, с. 34].



Рис. 1.5. Трикутник здійснення державної політики⁵

Отже, формування і реалізація державної політики у постсоціалістичних державах виявляються зосередженими переважно у руках вищої виконавчої та до певної міри законодавчої влад. Так, як зауважує О. Дем'янчук, законодавча та виконавча влада «виступають ініціаторами розробки і впровадження нової публічної політики, залучають і розподіляють необхідні ресурси, координують дотримання інтересів різних секторів економіки та суспільства і, зрештою, самі оцінюють успішність своєї діяльності» [3, с. 33]. А на переконання британських дослідників державної

політики, для того, щоб виробити державну політику так, щоб вона працювала, виробники політики не можуть просто приймати закони та видавати накази. Вони повинні переконати людей наслідувати ці накази, якщо вони мають стати частиною загальної практики [12, с. 5]. Тому необхідно більш активно залучати громадян до розробки, реалізації та оцінки державної політики.

Однак, можна говорити й про те, що в умовах трансформаційного періоду реалізація державної політики вимагає значно більшого впливу держави, ніж той, що властивий державам зі сталою

Рисунок складено автором на основі даних джерела: Anderson James E. Public Policymaking : An Introduction / James E. Anderson. – Seventh Edition. – Boston : Wadsworth, 2011. – Р. 5. – ISBN-13: 978-0-618-97472-6. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм [Електронний ресурс] / І. Петренко // Віче. Журнал Верховної Ради України [Електронний журнал] – Режим доступу до журн. : <http://www.viche.info/journal/2566/>.

ринковою економікою. Цілі, заходи, засоби, методи, технології тощо з реалізації політики постійно перебувають у динаміці, що має супроводжуватися адекватними, а в основаному випереджаючими змінами цільових, функціональних, структурних, елементних, комунікаційних, управлінських, процесуальних настанов державного апарату та державної служби.

Вітчизняний дослідник І. Гладуник вважає, що відсутність системного бачення цілей і завдань державної влади, її неспроможність виконувати належні конституційні завдання, забезпечувати права і свободи людини та громадянина, гарантувати державний суверенітет, верховенство права і законність спричиняє відповідні наслідки на рівні державної політики. Вона поступово відривається від своєї конституційної основи й перетворюється із засобу забезпечення суспільних потреб на інструмент обслуговування тих або інших політико-олігархічних угруповань. Зазначена загроза, на думку автора, становить одну з найголовніших перешкод на шляху демократизації політичної системи та механізму державного управління. Більш того, однією з найважливіших проблем у сфері формування сучасної державної політики є намагання реалізувати її поза контекстом конституційних принципів і цінностей. Водночас розрив між конституційними принципами й цінностями та реальною державною політикою здатний спричинити втрату нею як легальності, так і легітимності в очах суспільства [1].

Політика справляє сильний вплив на вироблення державної політики частково тому, що вибрані державні посадові особи обов'язково мають прогнозувати те, як їх заяви та дії щодо напрямків державної політики можуть вплинути на їх шанси бути переобраними на наступних виборах. Політика також є однією з основних причин того, чому державна політика містить у собі конфлікт, а також чому її може бути так важко аналізувати. [11, с. 8]. Політика пов'язана з мораллю, духовною, релігійною та іншими сферами суспільного життя.

Тому державна політика відображає не лише найбільш важливі цінності суспільства, а також і конфлікт між цінностями. Урешті-решт «державна політика представляє одну з багатьох різних цінностей, якій надається найвищий пріоритет у будь-якому прийнятому рішенні» [11, с. 6].

Висновки. До аналізу процесу вироблення державної політики існують різні підходи. При цьому аналіз державної політики можна здійснювати відповідно до таких основних ланок процесу: 1) формування та ухвалення державної політики на основі аналізу суспільних проблем та врахування громадської думки, а також стратегії розвитку держави; 2) реалізація політики, що передбачає здійснення державної політики відповідно до комплексу заходів із впровадження прийнятих рішень і програм; 3) оцінка державної політики задля перевірки її ефективності, що, залежно від результатів оцінки, може призвести до продовження напрямку і засобів реалізації державної політики, їх коригування або відмови від політики загалом.

Головну роль у здійсненні державної політики у демократичній державі відіграють законодавчі й виконавчі органи влади, а також громадські об'єднання та організації, тобто громадськість. Тому для ефективного впровадження державної політики необхідно активно залучати громадян до процесу вироблення державної політики для того, щоб заручитися підтримкою з боку тих, на кого державна політика направлена. Це можливе за умови розвинутого громадянського суспільства, що не є характеристикою сучасної України, в якій, можливо через вищезазначене, формування і реалізація державної політики є зосередженими переважно у виконавчій та до певної міри законодавчій владі.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у детальному теоретико-методологічному аналізі змісту і сутності державної політики в умовах постсоціалістичних трансформацій, у тому числі й в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гладуник І. Конституція як основа формування та реалізації державної політики [Електронний ресурс] / І. Гладуник // Віче. Журнал Верховної Ради України [Електронний журнал]. – Режим доступу до журн.: <http://www.viche.info/journal/733/>.
2. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган; пер. з англ. А. Олійник; наук. ред. В. Тертичка. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 396 с. – ISBN 966-500-179-5.
3. Дем'ячук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду [Електронний ресурс] / О. П. Дем'ячук // Наукові записки [Текст] / Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К., 2000. – Т. 18 : Політичні науки. – С. 31–36.
4. Козлова Л. В. Теоретико-методологічні засади механізму формування державної політики / Л. В. Козлова // Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 147. Т. 159. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – С. 63–69.
5. Лазарева О. Засоби публічної політики в державному управлінні: зміст наукової проблеми / О. Лазарева [Електронний ресурс] // Науковий вісник Львівського регіонального інституту державного управління «Демократичне врядування» [Електронний журнал]. – 2010. – Вип. 5. – Режим доступу до журн.: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_5/fail/Lazarj.pdf.
6. Мерзляк А. В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками: сутність, формування та реалізація [Електронний ресурс] / А. В. Мерзляк, Т. В. Кравченко // Наук.-виробн. журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління» [Електронний журнал]. – 2011. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf.
7. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм [Електронний ресурс] / І. Петренко // Віче. Журнал Верховної Ради України [Електронний журнал]. – Режим доступу до журн.: <http://www.viche.info/journal/2566/>.
8. Про систему центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1572%2F99>.

9. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн ; пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 120 с. – ISBN 966-8039-27-0.
10. Anderson James E. Public Policymaking : An Introduction / James E. Anderson. – 7th ed. – Boston : Wadsworth, 2011. – 342 p. – ISBN-13: 978-0-618-97472-6.
11. Kraft M. E. Public Policy : Politics, Analysis, and Alternatives / M. E. Kraft, S. R. Furlong. – 3rd ed. – Washington : CQ Press, 2009. – 482 p. – ISBN 978-0-87289-971-1.
12. The Oxford Handbook of Public Policy / ed. by M. Morgan, M. Rein, R. E. Goodin. – Oxford : OXFORD University Press, 2008. – 983 p. – ISBN 978-0-19-926928-0.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Палагнюк Ю. В., 2011

Дата надходження статті до редколегії 15.06.2011 р.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ БЕЗРОБІТНИХ: ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

У даній статті здійснено аналіз особливостей державної політики України у сфері соціального захисту безробітних. Сформульовано поняття державної політики у сфері соціального захисту безробітних та внесено пропозиції щодо її вдосконалення.

Ключові слова: державна політика, соціальний захист безробітних, соціальна підтримка, соціальне забезпечення.

В данной статье осуществлен анализ особенностей государственной политики Украины в сфере социальной защиты безработных. Сформулировано определение государственной политики в сфере защиты безработных и внесено предложения относительно ее усовершенствования

Ключевые слова: государственная политика, социальная защита безработных, социальная поддержка, социальное обеспечение.

In the article the features of public policy of Ukraine in the field of social defence of unemployed persons are analyzed. The concept of public policy in the field of social defence of unemployed persons is formulated and suggestions of its perfection are made.

Key words: public policy, social defence of unemployed persons.

Постановка проблеми. Безробіття – це постійне явище у країнах з ринковою економікою, його масштаби можуть бути більшими або меншими у різні роки. Проте, безробіття завжди є причиною виникнення різного роду масових негативних явищ – зубожіння громадян, втрати ними їх соціального статусу. Значна частина людей утрачає необхідні засоби до існування, звичний спосіб життя, можливості проявляти свої здатності у праці, переносить психологічний стрес, постійно відчуває душевний дискомфорт, відносячи себе до тих, у кому суспільство не має потреби [1, с. 129].

Боротьба з безробіттям є однією зі складових політики зайнятості населення. Особливої актуальності це питання набуває в умовах виходу країни із світової фінансово-економічної кризи та подолання її наслідків. Проте повністю усунути таку проблему як масове безробіття практично неможливо, у той же час безробітні особи потребують державного соціального захисту. Це зумовлює необхідність формування та ефективного функціонування державної політики, спрямованої на соціальний захист безробітних.

Дослідження державної політики у сфері соціального захисту безробітних є актуальним напрямком наукових досліджень, оскільки формування та реалізація ефективної державної політики у цій сфері надасть можливість повернути безробітних громадян на ринок праці.

На сьогоднішній день головна увага у формуванні та реалізації державної політики зайнятості в частині соціального захисту безробітних зосереджена на наданні різних видів грошових допомог даній категорії населення. Проте, поступово стає зрозумілим, що необхідно більше уваги приділяти соціальній підтримці безробітних – їх професійному навчанню, перепідготовці, підвищенню кваліфікації та створенню оптимальних умов для ефективного пошуку роботи та подальшого працевлаштування безробітних. Це зумовлено тим, що основним завданням держави у політиці соціального захисту безробітних є не просто їх грошове забезпечення, а підготовка високопрофесійних фахівців для різних галузей народного господарства.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми формування та реалізації державної політики України у сфері соціального захисту безробітних були предметом наукових досліджень Є. Гаврилова, О. Задорожної, Г. Мімандусової, В. Піддубного, Н. Савченко, В. Сердюка, Т. Федотової та ін.

Вітчизняними та зарубіжними вченими чимало уваги приділено проблемі безробіття, боротьбі з ним, соціальному захисту безробітних. Проте зазначеним питанням недостатньо приділено уваги, оскільки державна політика соціального захисту безробітних досліджувалась не самостійно, а у контексті державної політики зайнятості,

правового захисту безробітних без акцентування уваги на питаннях формування та реалізації саме державної політики у сфері соціального захисту безробітних.

Мета статті полягає у наданні загальної характеристики державної політики України у сфері соціального захисту безробітних, формулюванні поняття державної політики у сфері соціального захисту безробітних, визначенні мети державної політики у сфері соціального захисту безробітних та аналізі основних завдань, які мають бути вирішені при реалізації державної політики у сфері соціального захисту безробітних.

Виклад основного матеріалу дослідження. За даними Державного комітету статистики станом на грудень 2010 року (статистичні дані й надалі

будуть наводитися станом на цей період) кількість зареєстрованих безробітних в Україні становила 544,9 тис. осіб, з них отримувало допомогу 411,3 тис. осіб, що складає 75 % від загальної кількості зареєстрованих безробітних (табл. 1). Порівняно із січнем 2010 року кількість зареєстрованих безробітних збільшилась трохи більше як на 1 %. За методологією МОП реальна кількість безробітних в Україні в 2010 році (останні дані на вересень 2010 р.) становила понад 1772,3 тис. осіб. Що значно перевищує кількість зареєстрованих безробітних станом на вересень місяць (на 1227,4 тис. осіб або на понад 300 %) [2]. За методологією МОП реальний рівень безробіття завжди у 2,5 рази більший ніж реально задекларований [3, с. 300].

Таблиця 1

Зареєстроване безробіття у 2010 році (за даними Державного комітету статистики України)

	Кількість зареєстрованих безробітних на кінець звітного періоду		у % до населення працездатного віку	Середній розмір допомоги за місяць, гривень
	Усього	З них отримують допомогу по безробіттю		
Січень	526,7	413,3	1,9	662,29
Лютий	530,3	411,1	1,9	666,60
Березень	505,2	379,9	1,8	656,49
Квітень	455,0	331,6	1,6	660,93
Травень	419,4	307,8	1,5	663,76
Червень	398,7	291,3	1,4	691,69
Липень	396,8	289,6	1,4	735,51
Серпень	396,4	283,6	1,4	742,73
Вересень	408,1	279,5	1,5	739,03
Жовтень	400,7	275,9	1,4	778,23
Листопад	449,7	321,5	1,6	776,28
Грудень	544,9	411,3	2,0	780,05

Джерело: Державний комітет статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua

Обов'язок держави захищати безробітних, закладений у Конституції України. Відповідно до статті 46 Конституції України громадяни України мають право на соціальний захист, у тому числі у разі безробіття з незалежних від них обставин [4]. Тому Конституція є основою для формування державної політики України, зокрема у сфері соціального захисту безробітних.

Перш за все, необхідно з'ясувати саме поняття державної політики у сфері соціального захисту безробітних. Розглянемо, що розуміють під терміном «державна політика». Тут слід зазначити, що у літературі немає єдиного визначення цього поняття, оскільки це досить складна та об'ємна категорія [5, с. 131]. Під державною політикою розуміють: 1) систему принципів та цінностей, що формують цілі державного управління у визначеній сфері, а також норми, управлінські міри, рішення та дії, спрямовані на їх досягнення [6, с. 24]. Також державна політика визначається як «напрямок дій, регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно певної теми, що здійснюється державним органом чи його представниками» [7]; основні принципи, норми і діяльність у здійсненні державної влади [8]. Окрім того, термін «політика» вживається у таких значеннях, як: 1) діяльність держави, класів, політичних партій, соціальних груп, що визначається їх інтересами і цілями; 2) питання і

події державного і суспільного життя; 3) спосіб дій, спрямований на досягнення будь-якої цілі, що визначає відносини з людьми [9, с. 11]. П. В. Морозов указує на те, що державна політика являє собою систему цілей, принципів, загальних і спеціальних, короткострокових і довгострокових заходів, забезпечених економічними передумовами, які мають механізм контролю та реалізації [10, с. 93].

З огляду на викладені вище тлумачення термінів «політика» та «державна політика», можна надати наступне визначення терміна «державна політика у сфері соціального захисту безробітних» – це сукупність економічно обґрунтованих заходів організаційного та правового характеру органів державної влади, наділених відповідними повноваженнями, спрямованих на: 1) забезпечення соціального захисту безробітних шляхом надання останнім фінансової та соціальної підтримки; 2) створення умов для працевлаштування безробітних.

Мета державної політики у сфері соціального захисту безробітних полягає у тому, щоб за допомогою правових, економічних та організаційних методів державного регулювання забезпечити необхідний захист безробітних та забезпечити умови для їх працевлаштування.

У державній політиці соціального захисту безробітних можна виокремити складові, що представлені на рис. 1:



Рис. 1. Державна політика соціального захисту безробітних

1) державна політика соціального забезпечення безробітних, яка полягає у наданні таких видів матеріальної допомоги, як:

- допомога по безробіттю, у тому числі одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької діяльності;
- допомога по частковому безробіттю;
- матеріальна допомога у період професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації безробітного;
- допомога на поховання у разі смерті безробітного або особи, яка перебувала на його утриманні.

2) державна політика соціальної підтримки безробітних реалізується шляхом надання безробітним наступних видів послуг:

- професійна підготовка або перепідготовка, підвищення кваліфікації у професійно-технічних та вищих навчальних закладах, у тому числі в навчальних закладах державної служби зайнятості, на підприємствах, в установах, організаціях;
- профорієнтація;
- пошук підходящої роботи та сприяння у працевлаштуванні, у тому числі шляхом надання роботодавцю дотації на створення додаткових робочих місць для працевлаштування безробітних; фінансування організації оплачуваних громадських робіт для безробітних у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- інформаційні та консультативні послуги, пов'язані з працевлаштуванням [11].

Як державна політика соціального забезпечення, так і політика соціальної підтримки безробітних, потребують вдосконалення. Оскільки право на соціальне забезпечення у деяких випадках мають не лише застраховані особи, це призводить до значних надлишкових витрат Фонду соціального страхування на випадок безробіття. Як зазначає Т. Федотова, у більшості країн з ринковою економікою допомога або страховка по безробіттю не виплачується працівникам, що звільнилися за власним бажанням [12, с. 36]. Відповідно ж до українського законодавства, особи, які за власним бажанням припинили працювати, звільнилися з роботи, мають право на отримання допомоги по безробіттю, проте лише з 91 дня. Уважаємо, що особи, які звільнилися з роботи за власним бажанням, взагалі не повинні отримувати допомогу по безробіттю. Така позиція сформована з огляду

на ст. 46 Конституції України, про яку вже згадувалося вище. У даній статті Конституції України зазначається, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [4]. Отже, обставини мають бути незалежними від особи. Якщо ж особа звільнилася за власним бажанням, то мова не може йти про незалежні від цієї особи обставини, а звідси – особа не має права на отримання соціального захисту від безробіття (у даному випадку йдеться про матеріальну підтримку такої особи).

Крім того, неефективно витрачаються кошти на професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації безробітних. З інформації, розміщеної на веб-ресурсі Головного контрольно-ревізійного управління України, стало відомо, що у результаті дослідження, проведеного аудиторською групою під час проведення державного фінансового аудиту виявлено наступні проблеми реалізації державної політики у сфері соціального захисту безробітних. По-перше, матеріальне забезпечення та надання соціальних виплат незастрахованим особам, які не сплачували страхових внесків, призводить до невиправданих витрат. По-друге, неврахування інформації Державного центру зайнятості при формуванні державного замовлення на підготовку кадрів призводить до невідповідності його вимогам ринку праці та додаткових витрат коштів як Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – Фонду), так і бюджетів різних рівнів [13]. Державне замовлення на підготовку фахівців з різних спеціальностей має формуватися відповідно до сучасних та прогнозованих на близьке майбутнє потреб ринку праці. Також, як зазначають фахівці Головного контрольно-ревізійного управління, через недостатнє вивчення базовими центрами зайнятості кон'юнктури ринку професій та спеціальностей при проведенні заходів з професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації безробітних призводить до зниження ефективності використання коштів Фонду [13].

Виходячи з того, що державна політика соціального захисту безробітних реалізується,

переважно, шляхом або матеріального забезпечення безробітних, або шляхом надання останнім послуг, вважаємо, що державна політика соціального захисту безробітних може бути активно орієнтованою (політика, спрямована на стимулювання безробітних працевлаштуватися, проведення різноманітних семінарів, створення при центрах зайнятості клубів для безробітних, де останні могли б обмінюватися досвідом, інформацією та ін.) та пасивно орієнтованою, спрямованою виключно на надання матеріальної допомоги особам, які отримали статус безробітного. Звичайно, з огляду на викладене вище, зазначимо, що державна політика соціального захисту безробітних має бути активною, оскільки матеріальне забезпечення безробітних не є її самоціллю.

Досить часто не враховуються кількість наявних вакансій та можливості роботодавців. Уважаємо, що державна політика у сфері соціального захисту безробітних має бути жорсткішою. Зокрема, право на матеріальну допомогу у зв'язку з безробіттям, повинні мати виключно застраховані особи. Окрім цього, доцільно було б аби професійну підготовку безробітні проходили безпосередньо на підприємстві (установі чи організації), яке має відповідні вакансії.

Висновки. Під державною політикою у сфері соціального захисту безробітних потрібно розуміти сукупність економічно обґрунтованих заходів

організаційного та правового характеру органів державної влади, наділених відповідними повноваженнями, спрямованих на: 1) забезпечення соціального захисту безробітних шляхом надання останнім фінансової та соціальної підтримки; 2) створення умов для працевлаштування безробітних.

Державну політику у сфері соціального захисту безробітних умовно можна поділити на державну політику у сфері соціального забезпечення та державну політику соціальної підтримки безробітних.

Мета державної політики у сфері соціального захисту безробітних – забезпечення необхідного соціального захисту безробітних за допомогою правових, економічних та організаційних заходів.

Політика соціального захисту безробітних має бути більш жорсткою стосовно витрачання коштів на надання соціальних послуг та соціального забезпечення безробітних. Зокрема, не повинні мати право на отримання грошової допомоги у зв'язку з безробіттям особи, які за власним бажанням звільнилися з роботи.

Має бути сформовано дієвий механізм ефективного використання коштів, що витрачаються на надання таких соціальних послуг безробітним, як професійна підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації. Державна політика у цьому напрямку має бути орієнтованою на результат – працевлаштування безробітного.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гаврилов Є. В. Державна політика в сфері забезпечення зайнятості: окремі правові аспекти / Є. В. Гаврилов // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 129–135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09gevopa.pdf>
2. Інформація Державного комітету статистики України [Електронний ресурс] / Державний комітет статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Пірон І. В. Сучасна державна політика зайнятості населення в Україні / І. В. Пірон // Форум права. – 2010 – № 1. – С. 300–306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10pivnu.pdf>
4. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. – 1996 р., № 30, стаття 41.
5. Гаврилов Є. В. Державна політика у сфері забезпечення зайнятості: окремі правові аспекти / Є. В. Гаврилов // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 129–135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09gevopa.pdf>
6. Якунин В. И. Актуальные проблемы формирования и реализации государственной политики как управленческой практики / В. И. Якунин // Социально-гуманитарные знания. – 2007. – № 1. – С. 23–50.
7. Державна політика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/державна_політика
8. Государственная политика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RDuxzkgwxyilttg9/vuroyoqg
9. Железняк Н. А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика // Наукові записки. Том 21. Юридичні науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/law/2003_21/02_zheleznyak_na.pdf
10. Морозов П. Е. Государственная политика занятости в РФ и США / П. Е. Морозов // Трудовое право и право социального обеспечения. Актуальные проблемы: сборник статей. – М. : Проспект, 2000. – С. 93–107.
11. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття. Закон України від 02.03.2000 № 1533-III // Відомості Верховної Ради України від 02.06.2000 – 2000 р., № 22, стаття 171.
12. Федотова Т. А. Основні стрижні соціальної політики щодо безробітних / Т. А. Федотова // Соціальний захист. – 2001. – № 2. – С. 35–37.
13. Наскільки дієва державна політика у сфері зайнятості населення. [Електронний ресурс] / Головне контрольно-ревізійне управління України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/knu/uk/publish/article/60605?sessionId=582C023498FB7508D1343B0434DA82E6>

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

© Коваленко С. О., 2011

Дата надходження статті до редколегії 09.07.2011р.

КООРДИНАЦІЙНІ, СУБОРДИНАЦІЙНІ ТА РЕОРДИНАЦІЙНІ ЗВ'ЯЗКИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена питанню взаємозв'язків в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема координаційним, субординаційним та реординаційним.

Ключові слова: виконавча влада, органи місцевого самоврядування, зв'язки органів виконавчої влади, координаційні зв'язки, субординаційні зв'язки, реординаційні зв'язки.

Статья посвящена вопросу взаимосвязей в органах исполнительной власти и местного самоуправления, в частности координационным, субординационным и реординационным.

Ключевые слова: исполнительная власть, органы местного самоуправления, связи органов исполнительной власти, координационные связи, субординационные связи, реординационные связи.

This article is devoted to the issue of relationships in the executive branch and local governments, including coordination, subordinate and re-orientational.

Key words: executive power, local governments, communications executive agencies, coordinating communications, Subordinate bonds, re-orientational ties.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі модернізації державного управління увага науковців прикута до пошуку нових управлінських механізмів, адекватних добі глобалізації та постіндустріального суспільства. У теорії державного управління постають питання щодо пошуку сучасних форм організації держави, зокрема мережевому управлінні [3, с. 215]. Акцент при цьому ставиться саме на діяльності виконавчої гілки влади, що втілюється у формі її центральних та територіальних органів. Дійсно, виконавча гілка влади залишається основною формою реалізації державних функцій та повноважень. Водночас на локальному рівні не менш важлива роль належить і органам місцевого самоврядування. Ураховуючи, що у провідних країнах світу їх роль значно зростає, питання взаємодії між цими органами влади постає актуально.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питання взаємозв'язків в органах виконавчої влади, зокрема координації діяльності цих органів були об'єктом вивчення таких науковців, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Борденюк, І. Коліушко, О. Крупчан, В. Малиновський, Н. Нижник, П. Надолішній, Т. Пахомова, О. Сушинський, О. Фрицький, В. Цветков, В. Шаповал та інші. Водночас взаємодія органів

виконавчої влади та місцевого самоврядування залишається недостатньо дослідженою, що важливо у контексті подальшої модернізації державного управління.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Теорія державного управління свідчить, що адміністративні реформи в Україні проводяться з метою покращення організації діяльності органів влади [8]. Але дійсно адміністративна реформа не виглядає як цілісне явище, оскільки питання розподілу компетенції центральних, регіональних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не були вивчені комплексно, а актуалізувалися вже після не зовсім вдалої спроби реалізувати цю реформу на практиці.

Питання розподілу повноважень та компетенції розглядалися окремо від системи координації в органах державної влади. Окрім координаційних зв'язків, також виділяються субординаційні та реординаційні [8].

Мета статті полягає у вивченні питання ролі та місця цих зв'язків у системі органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Маркетинг, вимоги до надання послуг, використання Інтернету – все це стало невід'ємними атрибутами життя суспільства. Тим не менш, вітчизняний та закордонний досвід свідчить, що державні

організації та установи значно менше практикують у своїй діяльності методи та технології, що з високою ефективністю використовуються у приватному секторі. Недостатнє використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) обмежує можливості ефективної роботи органів влади, як усередині окремих органів державного управління, так і при їх міжвідомчій координаційній взаємодії. Ця ситуація змушує керівництво органів виконавчої влади провідних країн задумуватися про використання віртуального простору для підвищення результативності своєї діяльності. Існуючі форми координаційної взаємодії почали також поступово модернізуватися за рахунок використання сучасних засобів зв'язку, згодом виникла ідея створення нових форм горизонтальної взаємодії органів виконавчої влади, що у більшій або меншій мірі засновані на ІКТ, важливим завданням яких є підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Таким чином, для підвищення ефективності спільної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування необхідно вивчати нові форми координаційної взаємодії, що засновані на інформаційно-комунікаційних технологіях (мережеві консультації, телеконференції, Е-уряд тощо). Але, окрім координаційних механізмів, на практиці діють субординаційні та реординаційні механізми.

Прокопенко Л. зазначає, що функціонування органів державної влади визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами різних правових статусів як по вертикалі, так і по горизонталі. В організаційній структурі державного управління науковець виділяє три види таких зв'язків, як: субординаційні, реординаційні та координаційні [8].

Субординаційні зв'язки пов'язані з упорядкуванням зверху вниз, від керуючого до керованого і можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність [8].

Реординаційні зв'язки означають управління знизу вгору, від керованого до керуючого і передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань приймає рішення без їх попереднього узгодження, а вищий орган вправі скасувати або призупинити ці рішення);
- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право планово-бюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право подання для призначення на посаду;

- право брати участь у підготовці рішень органу вищого за організаційно-правовим статусом;
- право на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- право і обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ [8].

Координаційні зв'язки – це упорядкування на одному рівні між декількома суб'єктами, які хоча можуть знаходитись і на різних рівнях ієрархічно організованої системи управління.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості органів державної влади в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той же об'єкт, або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою і обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень [5, с. 345].

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки, може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільними рішеннями.

Особливого значення для вдосконалення механізмів державного управління на територіальному рівні набувають реординаційні зв'язки, пов'язані з функціями контролю, узгодження рішень і програм, налагодження надійного зворотного зв'язку між суб'єктами управління нижчого й вищого рівнів.

Порушуючи тему координації у системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід наголосити, що тривалий час у взаємовідносинах органів виконавчої влади провідними виступали саме субординаційні зв'язки, які притаманні адміністративно-командній системі організації влади. Ці тенденції залишилися, водночас демократизація державного управління тісно пов'язана саме з впровадженням партнерських засад управління, які полягають із введенням координаційних зв'язків. Але наявність органів виконавчої влади різних видів, форм та типів зумовлює необхідність високої координації їх діяльності, встановлення безконфліктних відносин між ними. Але тут також малодослідженим постає питання координації органів виконавчої влади різних видів та типів з органами місцевого самоврядування. І якщо питання координації між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями вивчається, то ще менш конкретизованим воно виглядає у відносинах між органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади [3; 4; 6; 7].

Суспільство не може обійтись без спеціалізованого апарату управління, який

виконує загальні функції, зумовлені рухом усього соціального організму. Урегульованість і порядок у суспільному житті – інтегральний результат сукупної дії двох регулятивних механізмів: спеціалізованої системи державного управління, що діє від імені всієї держави (народу), – державного управління і системи соціальної саморегуляції, самоврядовчих дій організаційно самостійних колективних членів суспільства (територіальних громад).

При взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна виділити три основних види цих структурних зв'язків. Але у цьому випадку субординація визначається як наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (наприклад, право адміністрацій надавати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на контроль (фінансовий, прокурорський) тощо); координація – як відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо); реординація – як наявність в органах місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо) [6, с. 425].

Характер відносин між місцевими органами виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Однак найсуттєвіший вплив на форму і зміст цих відносин на сьогодні справляють правові засади місцевої влади, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільність територіальної основи діяльності та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

Існуюча система правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові.

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» встановлюють основні засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність відповідних органів та посадових осіб, однак вони обійшли увагою питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, не подають конкретних механізмів взаємодії між цими органами [1; 2]. Такий правовий підхід породжує відповідні проблеми і призводить до неефективності у відносинах між місцевими

органами публічної влади, насамперед, пов'язаних з виконанням делегованих повноважень.

Нині в Україні створена шостивидова та трьохрівнева система органів виконавчої влади, що передбачає наявність Кабінету міністрів України, міністерств, державних комітетів та прирівняних до них структур, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, урядових органів державного управління, місцевих державних адміністрацій на центральному, регіональному та місцевому територіальних рівнях. Зазначена система не повною мірою відповідає принципам розподілу державних функцій на регулятивні, контрольні та надання державних послуг [4]. Також вона недостатньо враховує накопичений міжнародний досвід, є негнучкою та низькоефективною. Органи виконавчої влади, з одного боку, мають здебільшого зайві функції, а з іншого – мляво реагують на появу нових функцій державного управління.

І. Ісаєнко визначає, що основними проблемами функціонування органів виконавчої влади є:

- висока політизованість органів виконавчої влади, що знаходяться у межах «системи здобичі» для парламентської коаліції та інституту президента;
- дублювання функцій унаслідок високого рівня відомчої розрізненості;
- переважна відсутність регламентуючих норм щодо здійснення координаційної взаємодії органів виконавчої влади;
- надзвичайна монополізація та бюрократизація діяльності органів виконавчої влади у сполученні з корумпованістю державних службовців;
- слабка мотивація державного апарату до ефективної діяльності, у тому числі незацікавленість у використанні інновацій у процесі державного управління тощо [4].

Вона визначає координаційний механізм у системі органів виконавчої влади як процес вироблення та реалізації спільних рішень зацікавленими органами влади з проблем, що вимагають узгоджених дій. Головною метою координаційного механізму є підвищення якісних характеристик рішень, що спільно розробляються та виконуються органами виконавчої влади та зорієнтованих на досягнення заданих результатів, а також зменшення витрат на їх розроблення.

Існують три великі групи координаційних зв'язків у системі органів виконавчої влади, що можуть бути побудовані через різноманітні традиційні організаційні форми:

- форми координаційних зв'язків підрозділів або окремих службовців органів виконавчої влади, що є наслідком безпосередньо їх службових обов'язків (запит, нарада, узгодження документів, традиційна консультація, соціальна мережа);
- форми координаційних зв'язків на основі спеціально утворюваних міжвідомчих структур (постійних або тимчасових), учасниками яких можуть бути представники різних органів

виконавчої влади (координаційні та дорадчі органи за напрямками діяльності);

- інші форми координаційних зв'язків (семинар, симпозіум, конференція, стажування фахівців у профільних структурах тощо) [4].

Склад та характер організаційних форм залежить від кількості органів виконавчої влади, що беруть участь у координації діяльності (двостороння та багатостороння взаємодія), змісту та важливості проблеми, що вимагає свого вирішення. У загальному вигляді, чим більш значущою є проблема, тим більша чисельність та більш різноманітним є склад представників органів виконавчої влади, тим більш складними та багатогранними є організаційні форми їх координаційної взаємодії.

Основними недоліками адміністративної системи України, які заважають розвитку ефективних координаційних відносин між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування є наступні:

- вертикальний дуалізм державної виконавчої влади внаслідок співіснування органів виконавчої влади загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій) та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

- горизонтальний дуалізм державної виконавчої влади, що має прояв у володінні виконавчими повноваженнями не лише Кабінетом Міністрів України та іншими центральними органами виконавчої влади, але й Президентом України. Це призводить до ускладнення координаційних механізмів та, як наслідок, зниження їх ефективності;

- у цілому нерозвиненість горизонтальних зв'язків між органами виконавчої влади, що призводить до послаблення організаційних можливостей реалізації їх спільних інтересів;

- поєднання у більшості органів виконавчої влади регулятивних, виконавчих, контрольних функцій та повноважень;

- наявність контрольно-наглядових повноважень як у органів виконавчої влади, так і у органів прокуратури, що послаблює виконавчу владу;

- відсутність повноцінного інституту регіонального та місцевого самоврядування, що переважує органи виконавчої влади вирішенням поточних та місцевих завдань та ускладнює координаційні зв'язки;

- обмеженість делегування повноважень органів виконавчої влади громадським організаціям, що призводить до нерозвиненості елементів координації інтересів між виконавчою владою та інститутами громадянського суспільства [4].

Актуальною для України залишається проведення адміністративної реформи, яка може подолати ці та інші негаразди в організаційній моделі здійснення державної влади.

Важливе місце тут має посісти європейський принцип субсидіарності (закріплення повноважень і відповідних публічних фінансів за тим рівнем

влади, який є найбільш для цього пристосований, з їх передачею або «догори» або «донизу» лише на таких підставах). Проведення адміністративної реформи невід'ємно й від реформування державної служби – ключової ланки у системі державного управління. Є пряма залежність між ефективністю діяльності конкретного чиновника й оптимізацією функцій відомства, що ним забезпечується.

Система органів виконавчої влади набуває стійкості завдяки наявності та оптимальному співвідношенню нескінченної множини зв'язків, що утворюють різні види управлінської взаємодії: субординаційної, координаційної, реординаційної. У контексті становлення системи демократичного врядування найбільш перспективною та ефективною є координаційна (горизонтальна) взаємодія органів виконавчої влади.

Місцеві органи виконавчої влади (якими є місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування утворюють окрему систему, яка потребує особливого правового регулювання, з урахуванням того факту, що на сьогодні вона є поки що недостатньо узгодженою і збалансованою. Так, органи виконавчої влади, що функціонують на місцевому рівні, у ряді випадків не відповідають усім ознакам системи або ж відповідають їм частково. Існує потреба реформування системи місцевих органів виконавчої влади з метою уникнення дублювання та паралелізму в їх діяльності.

Діюча система виконавчих органів місцевого самоврядування (виконавчі комітети місцевих рад, управління та відділи) несе на собі відбиток радянських принципів організації місцевого управління. За сучасних умов необхідно створити таку управлінську систему, де кожний її елемент буде максимально виконувати покладені на нього функції, що спрямовані на досягнення мети демократичного, ефективного та економічного управління на певній місцевості.

Висновки. У контексті адміністративної реформи роль регіонів має значно зрости, що є визначальною ознакою сучасного розвитку держав у світі. Нові технології висувають на перший план ускладнення соціальної та виробничої інфраструктури, проблеми взаємодії та вирішення фінансових й адміністративних питань у тісному взаємозв'язку регіонів з центром, що можливе лише за умови оптимального поєднання державного управління і місцевого самоврядування, а також відповідного перерозподілу функцій управління між державою та регіонами. Водночас передача більшості функцій та повноважень неможлива без впровадження повноцінного інституту місцевого самоврядування, без практичного запровадження принципу субсидіарності у діяльність органів влади. Але й впровадження цього принципу неможливо у тій системі зв'язків між органами виконавчої влади різних рівнів та місцевого

самоврядування, які сформовані. Дослідження доводить, що взаємодія між місцевими державними адміністраціями, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування будується на основі трьох видів зв'язків – субординаційних, координа-

ційних та реординаційних.

Перспективи подальших наукових розвідок полягають у дослідженні, які саме зв'язки переважають у взаємовідносинах органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначенні причин та наслідків цього явища.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 270/ВР / Електронний ресурс. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року № 586 – XIV / Електронний ресурс. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
3. Ісаєнко І. І. Теорія управлінських мереж як підгрунтя дослідження управлінських зв'язків у системі державного управління / І. І. Ісаєнко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 4 (35). – С. 215–223.
4. Ісаєнко І. І. Класифікація координаційних зв'язків в мережі взаємодії органів виконавчої влади / І. І. Ісаєнко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – №4 / Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09miaovv.pdf
5. Кубко Є. Б. Координація / Є. Б. Кубко // Юридична енциклопедія : у 6 т. 0150 К. : Укр. енци., 2001. – Т. 3. – С. 345.
6. Литвин І. І. Взаємодії між підсистемами публічної влади на місцях / І. І. Литвин // Україна на шляху соціально-економічних перетворень в умовах глобалізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Кіровоград, 2009. – Вип. 8. – С. 425–426.
7. Литвин І. І. Концептуальні підстави сучасної практики взаємодії органів публічної влади / І. І. Литвин // Організаційно-правові засади управлінської діяльності ОВС в умовах Європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Одеса, 2007. – Ч. I – С. 173–176.
8. Прокопенко Л. Л. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади / Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p07_11.htm

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

© Козлова Л. В., 2011

Дата надходження статті до редколегії 07.07.2011 р.

ПІДХОДИ ТА ПРИНЦИПИ ТЕХНОЛОГІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті системно та комплексно висвітлено питання застосування підходів та принципів технологізації державного управління.

Ключові слова: державне управління, державна політика, інновація.

В статье системно и комплексно рассмотрены вопросы использования подходов и принципов технологизации государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, инновация.

The article systematically and comprehensively covers the issues of principles and approaches technologization government.

Key words: public administration, public policy, innovation.

Постановка проблеми. У практиці державного управління України широко застосовуються соціальні технології. У той же час сучасні підходи та принципи їх застосування не знайшли достатнього висвітлення та узагальнення у вітчизняній науковій літературі, що обумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До таких досліджень та публікацій можна віднести роботи В. Бакуменко, В. Бірюкова, А. Ганієвої, Л. Головки, Л. Дідківської, В. Дрожжинова, В. Єфремова, С. Зав'ялова, В. Пирогова, Г. Мукушева, В. Щербини [1-14].

Метою статті є системне та комплексне висвітлення питань застосування підходів та принципів технологізації державного управління.

Виклад основного матеріалу. Найбільш відомим підходом до розвитку управлінських технологій, який доцільно застосувати при технологізації державного управління, є типізація найбільш поширених управлінських ситуацій та дій, виділення характерних процедур та операцій для них, визначення сучасних засобів та інструментів.

До поширених управлінських ситуацій та дій у державному управлінні можна віднести: організуючі, регулюючі та контролюючі впливи держави залежно від визначених цілей, поставлених завдань та управлінських ситуацій на засадах наукової обґрунтованості та випереджаючого управління.

До основних фаз і поширених характерних процедур та операцій при технологізації державного управління можна віднести: соціальне проектування, що забезпечує конструювання параметрів майбутніх систем державного управління; соціальні технології державного управління, що застосовуються у державному управлінні для практичної реалізації

впливів та дій органів державної влади; застосування соціальної інженерії у державному управлінні – соціоінженерії державного управління, що передбачає спільне використання соціального проектування, соціальних технологій та інженерії у державному управлінні.

До сучасних засобів та інструментів, що забезпечують технологізацію державного управління, слід віднести: засоби – адміністративне реформування, національні проекти, стратегічне управління, антикризове управління, розроблення державної політики, державне програмування, державне регулювання, державна підтримка, державний апарат, державна служба, державні підприємства, державний бюджет, державний контроль; інструменти – правові, інституційні, організаційно-правові механізми реформування системи влади та адміністративно-територіального устрою, національні проекти розвитку, стратегічне планування, прогнозування розвитку, інноваційні підходи, сценарії, методи та механізми антикризового управління, концепції, програми розвитку, державні, галузеві, регіональні цільові програми, плани, проекти, правові та організаційно-правові механізми економічного, фінансового, соціального, гуманітарного, екологічного регулювання, та підтримки різних сфер та галузей суспільної діяльності, комунікативні технології, технології прийняття рішень, технології управління проектами, кадрові технології, інформаційні технології, технології бюджетування, технології адміністративного, функціонального та фінансового контролю.

Другий підхід до технологізації державного управління виходить з наявності певних ознак управлінських технологій, а саме: відбувається розділення єдиного процесу на етапи, фази, стадії

або процедури, що реалізує основні переваги технологізації управління; забезпечується координація та синхронізація окремих етапів, стадій або процедур, що дозволяє отримати ефект від системності або комплексності процесу управління; досягається однозначність виконання процедур та операцій, що зменшує відхилення при виконанні окремих процедур, тим самим попереджаючи небезпеку неефективного управління у цілому; забезпечується цільова спрямованість структури управлінської технології, методів, прийомів, техніки, документів, організації робіт, кваліфікації виконавців, строків і тривалості процедур, що визначаються нею, та їх орієнтованість на забезпечення ефективності технологічного процесу та досягнення високої якості управління; проявляється регламентуючий характер управлінських технологій; вводиться у дію сукупності приписів, обов'язкових для виконання посадовими особами, що призводить до необхідності зміни системи формальних і неформальних відносин між людьми, перебудови структури прав і відповідальності [1].

Третій підхід до технологізації державного управління заснований на зростанні обсягу технологій державного управління, що насамперед, пов'язане з потребами суспільства у функціях соціоінженерії державного управління та у збільшенні управлінського потенціалу в країні, що, у свою чергу, є результатом об'єктивного збільшення обсягів та ускладнення державно-управлінської діяльності в умовах зростання політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, екологічної, правової, відтворювальної (ресурсо-забезпечуючої), інформаційної (інформаційна політика та інформаційне забезпечення), субординаційної (взаємодія по вертикалі влади), координативної (взаємодія на однорівневих управлінських структурах), державотворчої (державне будівництво, сприяння розвитку громадянського суспільства) та стабілізуючої (упередження або послаблення негативних взаємних впливів суб'єктів та процесів на процеси розвитку держави) функцій держави.

Четвертий підхід до технологізації державного управління заснований на посиленні дієвості технологій державного управління, яке в основному пов'язане зі зміною технологічного укладу, з появою на цій основі нових, більш досконалих технік та технологій соціоінженерії державного управління, зокрема інформаційних та управлінських, або з вдосконаленням тих з них, що вже діють, а також із зростанням їх соціальної значущості та регламентуючої ролі на всіх рівнях державного управління, зі зростанням професіоналізму та відповідальності управлінців і державних службовців.

П'ятий підхід до технологізації державного управління передбачає інноватизацію технологій, що застосовуються у ньому, тобто розроблення та впровадження нових або вдосконалення чинних технологій побудови системи управління та власне

управління (структури, їх взаємодія, моделі, методи, прийоми, їх сукупності, що дозволяють реалізовувати цілі управління) у державному управлінні.

Шостий підхід до технологізації державного управління передбачає підвищення технологічного рівня соціального проектування (формування стратегій, політик) у державному управлінні, яке має особливе значення у контексті реалізації випереджаючого управління, насамперед, у напрямку вдосконалення таких його складових, як стратегічне управління, адміністративне реформування, національне проектування.

Розроблення та реалізація державних, регіональних і галузевих стратегій, державних політик, орієнтованих на різні групи проблем та завдань й безпосередньо пов'язаних з проектуванням очікуваного стану, визначенням способів його досягнення та їх використання, є першою фазою соціоінженерії державного управління й започатковує її технологічний ланцюг: «соціальне проектування – соціальні технології – інженерія соціального управління (організація, стандартизація, експертиза, впровадження, контроль, оцінювання, корегування)».

Державне управління все більше перетворюється у комплекс корпоративних робіт зі складною структурою ресурсів, що використовуються, складною організаційною топологією, сильною функціональною залежністю від часу, величезною вартістю, постійним використанням мережових інформаційних структур. Ця обставина привертає увагу до ідей та технологій управління проектами, об'єктом якого є комплекс взаємопов'язаних робіт, спрямованих на вирішення оригінальних завдань, що характерні багатьом завданням державного управління. У центрі уваги управління проектами знаходяться питання планування, організації, контролю та регулювання ходу виконання проектів, організації їх матеріально-технічного, фінансового та кадрового забезпечення, оцінки інвестиційної привабливості різних варіантів реалізації проектів [2-4].

Наведений перелік підходів до технологізації державного управління, безумовно, не є вичерпним. У той же час, він надає можливість застосування комплексного підходу до технологізації державного управління шляхом застосування у різних ситуаціях усіх з наведених підходів, або їх певних комбінацій.

Комплексна модель технологізації державного управління наведена на рис. 1. Вона має відкритий характер, тобто може й далі функціонально розширюватися шляхом розроблення інших нових підходів.

Принципи діяльності, на відміну від технологій, не можна розробляти та впроваджувати, оскільки вони мають об'єктивний характер. Принципи технологізації – це правила та положення, перевірені та підтверджені практикою самої технологізації як різновиду діяльності, що сприяє типізації, стандартизації та уніфікації діяльності,

до якої вона застосовуються. Технологізація державного управління є частиною технологізації всього соціального простору суспільства і являє

собою цілісну систему концептуально і практично значущих ідей, принципів, методів, засобів соціалізації держави.

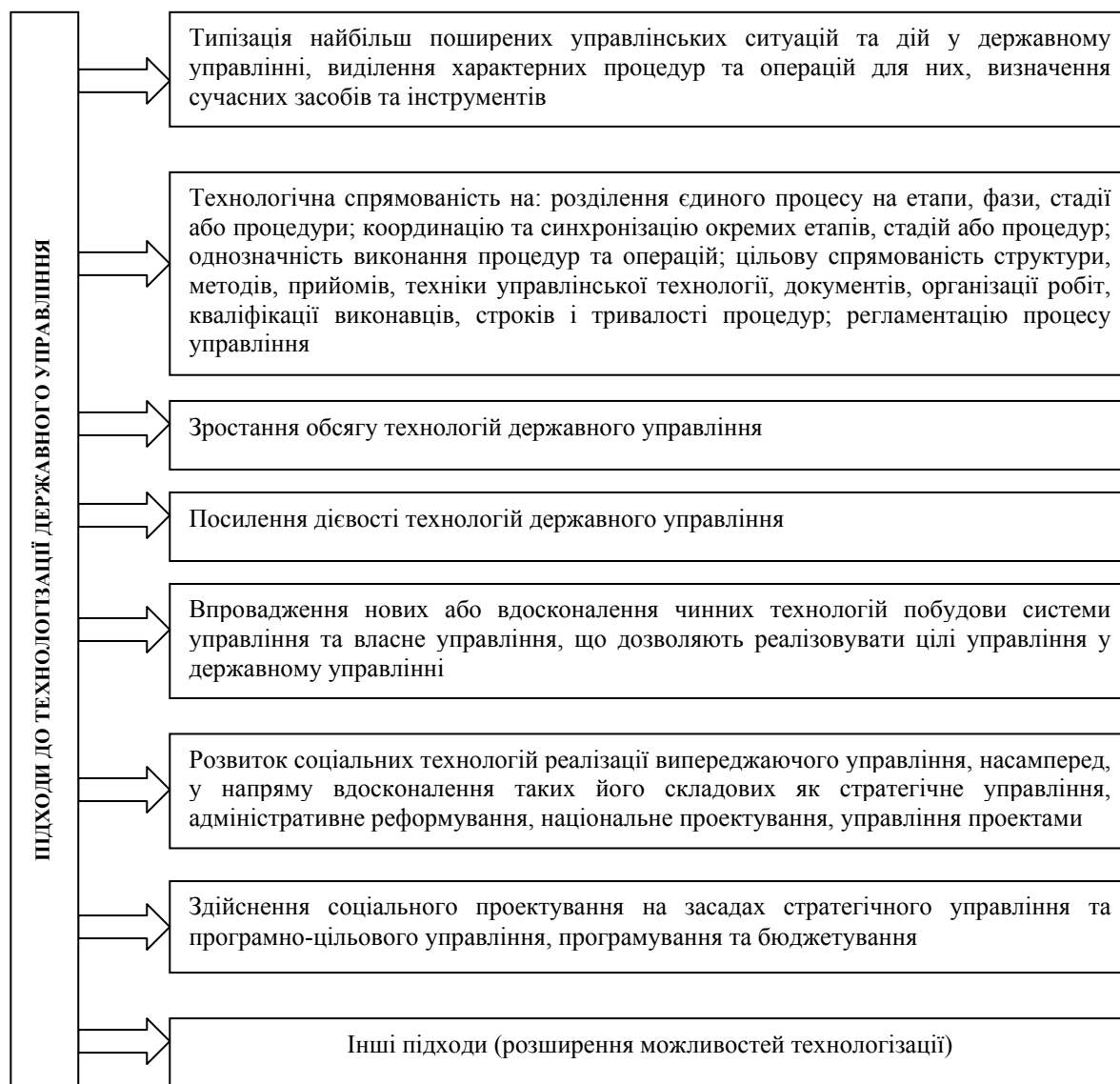


Рис. 1. Комплексна модель технологізації державного управління

Принципи технологізації державного управління доцільно поділити на загальні, тобто загальні положення і правила, дотримання яких сприятиме ефективності реалізації цього процесу шляхом його типізації, стандартизації та уніфікації, та проблемно-орієнтовані, що визначають правила та положення, які відображають закономірності та тенденції процесів соціального проектування, розроблення та застосування соціальних технологій й підтверджені практикою соціального управління взагалі, та державного управління зокрема.

До загальних принципів технологізації державного управління можна віднести наступні: врахування специфіки складових суспільного

процесу, які можна розчленувати на економічну, соціальну, політичну, духовну, екологічну, демографічну та ін; застосування синергетичного підходу, який відкриває нові підходи в пізнанні природної та соціальної дійсності, до аналізу технологізації соціального простору держави взагалі та його елементів зокрема; необхідність врахування цілісності соціального простору держави, в якому глобальні, державні, регіональні, галузеві технології, технології місцевого самоврядування та саморозвитку особистості взаємопов'язані та взаємозумовлені; необхідність обліку різноманіття соціальних технологій, їх специфічних характеристик для різних частин

соціального простору, побудови його багаторівневої моделі; надання пріоритету людському чиннику у вирішенні технологічної проблеми освоєння соціального простору [5]. До загальних принципів технологізації державного управління також необхідно віднести принцип поступовості (поетапності) та локального характеру змін, сформульований вперше К. Поппером. Цей принцип протистоїть утопічному підходу в соціальній інженерії, оскільки заперечує можливість широкомасштабних і радикальних змін соціальних систем як на макро-, так і на мікрорівні. Вважається, що подібні дії можуть привести в разі їх реалізації до деструктивних наслідків, подолати які буде вкрай важко [6].

До проблемно-орієнтованих принципів технологізації державного управління, безумовно, насамперед, слід віднести принципи державного управління та принципи державної служби, висвітлені у численних роботах вітчизняних та зарубіжних авторів, у низці Законів та інших нормативно-правових актів України. Наприклад, відповідно до Закон України «Про державну службу», остання ґрунтується на таких основних принципах, як: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [7].

При розгляді проблемно-орієнтованих принципів технологізації державного управління, у першу чергу, доцільно виходити з позиції технологізації організаційної, регулюючої та контролюючої діяльності держави, що передбачає впровадження та оновлення технологій організації, регулювання та контролю, які застосовуються в управлінні як суспільною діяльністю, так і стосовно самих суб'єктів державного управління, а також звернутися до відомих принципів такої діяльності.

Технологізація організаційної (або організуючої) діяльності держави, відповідно до управлінської функції організації, включає розробку та застосування технологій формування структур органів влади та управління, розбудови їх системи, встановлення певних організаційних відносин за владною вертикаллю (субординаційні відносини) та на різних рівнях владних відносин та організаційних відносин (відносини координації), а також технології організації добору та роботи персоналу (технології управління персоналом). Для застосування нової управлінської технології завжди необхідно: визначити склад і структуру колективу виконавців; сформулювати мету діяльності цього колективу; описати правила роботи людей і підрозділів; навчити їх цим правилам.

Удосконалення такої діяльності на загальнодержавному рівні, її раціоналізація та підвищення ефективності, приведення у відповідність новим реаліям системи влади у країні (форма правління, форма територіального устрою, режим правління), як правило, здійснюється шляхом проведення адміністративних реформ. До проблемно-орієнтованих принципів проведення останніх можна віднести такі: мінімізація втручання центральних органів виконавчої влади з паралельним делегуванням функцій, повноважень і ресурсів регіональним та місцевим органам влади; консолідація стратегічних функцій та функцій вироблення політики в уряді та у міністерствах; чіткий розподіл повноважень та відповідальності між усіма рівнями системи державного управління та між окремими органами виконавчої влади; прозорість та застосування чітких процедур прийняття рішень, впровадження погоджених рішень на усіх рівнях державного управління; застосування відпрацьованої схеми підзвітності для кожної високої посадової особи, яка включатиме особисту відповідальність на кожному відповідному рівні системи державного управління країни; виважений розподіл політичних та адміністративних функцій на всіх рівнях системи державного управління; підвищення ефективності державних витрат за рахунок застосування чітких схем оцінювання виконання бюджету та підзвітності державних службовців стосовно державних витрат; впровадження критерію якості державних послуг як основного при оцінці діяльності державних установ; надання прав будь-якій особі (юридичної чи фізичної) апелювати проти окремих рішень, прийнятих державними службовцями, чи проти вжитих ними дій; встановлення партнерських стосунків з громадянами у процесах розробки програм та конкретних рішень, а також при оцінці досягнень реалізації державної політики [8].

В освітній практиці ідеї технологізації організаційної діяльності держави реалізуються шляхом застосування сучасних освітніх технологій та активних методів навчання управлінців та державних службовців, а також за допомогою «насичення» навчального процесу дисциплінами соціоінженерного та організаційного циклу, у тому числі: теорія та методи соціальної інженерії; діагностика організацій; прогнозування та моделювання розвитку організацій; організаційне проектування та програмування; соціальне планування; впровадження соціальних нововведень в організації тощо; практикум з соціальних технологій; методи вирішення конфліктів [9].

Технологізація регулюючої діяльності держави, насамперед, передбачає розроблення та впровадження технологій державних управлінських впливів та підтримки, за допомогою яких відбувається встановлення певних станів держави, структури її системи влади, а також численних політичних, економічних, соціальних, гуманітарних, екологічних суспільних відносин та відповідних

процесів. При розробці таких технологій необхідно виходити з того, що поширеними інструментами регулювання є економічні, у т. ч. фінансові, адміністративні, інформаційні впливи, а основним засобом регулювання є правові акти різної сили впливу та різного призначення (закони, постанови, розпорядження, накази тощо). Регулююча діяльність держави поширюється на усі сфери та галузі суспільної діяльності, які мають свої особливості. Саме це призводить у процесі її технологізації до необхідності врахування проблемно-орієнтованих принципів та завдань, що визначають діяльність в об'єкті державного управління. Найбільш досліджуваними є принципи та завдання державного економічного та соціального регулювання [10–12].

Технологізація контролюючої діяльності держави, відповідно до управлінської функції контролю, передбачає формування відповідних стандартів та технологій проведення моніторингу об'єкта, що контролюється, за визначеними параметрами та показниками, порівняння отриманих результатів управління з визначеними стандартами та критеріями та, у разі їх значних відхилень, коригування управлінських впливів з метою досягнення поставлених цілей управління. Контроль у державному управлінні, найчастіше, застосовується у трьох формах: адміністративній, фінансовій та функціональній. Він може бути попереднім (найчастіше – це узгодження на стадії прийняття рішень), поточним (найчастіше – це адміністративний контроль) та кінцевий контроль (контроль власне за результатом певного управлінського впливу). З функцією контролю часто пов'язується й функція аудиту, що має характер перевірки системи, організації та здійснення самого контролю. Така класифікація, у свою чергу, задає напрямки проблемно-орієнтованої технологізації. Серед актуальних завдань підвищення ефективності контролю у сфері державного управління, як це витікає власне з моделі цієї функції, є удосконалення технологій зворотного зв'язку відповідних процесів, а саме: встановлення стандартів; здійснення моніторингу; оцінювання результатів; коригування управління – цілей, вибору напрямів та планів дій, визначення технологій та методології, зміни відносин відповідальності [11].

Серед проблемно-орієнтованих принципів, що найчастіше застосовуються у контролюючій діяльності держави, можна віднести наступні. Принцип паралельних повноважень, який застосовується на верхніх ешелонах державної влади більшості країн світу, у встановленні системи координації та контролю для врівноваження влади і попередження грубих помилок та промахів в її діяльності. Зокрема, цей принцип застосовується у взаємодії всіх гілок влади, вищих, центральних та місцевих органів державної влади. Принцип публічності державного управління, який передбачає: доступність державного управління для громадян, зокрема, через їх участь у виборі до

складу владних структур; відкритість функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; суспільний контроль через засоби масової інформації та в інших формах за управлінськими процесами; судовий контроль при здійсненні управлінських процесів за дотриманням законодавчих норм. Принцип випереджуючого стану, який спрямований на гарантування досягнення цілей управління шляхом своєчасного коригування планів. За принципом ефективності контролю він має здійснюватися у необхідному обсязі за умови мінімальних витрат. Обов'язковою умовою ефективного контролю є наявність об'єктивних, чітких та зручних для використання нормативів (стандартів). Щоб контроль був ефективним, він також має бути чітко скоординованим з плануванням. Серед інших, важливих при здійсненні контрольної діяльності, є принципи: комплексності, що передбачає охоплення контролем всіх різновидів та напрямів державної діяльності; дієвості, що потребує обов'язкової, своєчасної та адекватної реакції на відхилення від запланованих цілей та виявленні порушення; системності, що проявляється у періодичному проведенні контролю згідно з визначеними термінами; компетентності, що вимагає проведення контролю кваліфікованими фахівцями; об'єктивності, що пов'язана з правдивим висвітленням дійсного стану справ [11].

До проблемно-орієнтованих принципів, на нашу думку, слід віднести такі, що обумовлюють логіку застосування окремих інструментів та засобів технологізації державного управління, зазначених вище. Основним принципом, на якому базується соціальне проектування (стратегічне управління та планування), є принцип стратегічного мислення. Як зазначено у словнику з методології державного управління [8, с. 60], цей принцип являє собою вихідне положення, правило, згідно з яким передбачається формування комплексного мислення управління з такими елементами: орієнтація на довгострокову перспективу успішної діяльності; чітке визначення мети організації та її пріоритетів; урахування сильних і слабких сторін; планування дій з урахуванням ризику; раціональний розподіл завдань та визначення відповідальності; ефективна організація робіт та контролю; вміння визначати основні показники досягнення цілей і проводити оцінювання за ними; ставлення до персоналу як до ключового ресурсу й основної цінності організації; розуміння важливості інформаційного фактора, запровадження моніторингу розвитку ситуацій. Принцип стратегічного мислення є однією з основних передумов впровадження стратегічних підходів в управлінні.

У соціальному проектуванні, при формуванні та впровадженні соціальних технологій державного управління широко використовуються принципи програмно-цільового управління. Сутність останнього у реалізації цілей політичного управління (стратегії, політики, концепції, проекту,

плану) засобами та ресурсами державного управління за допомогою цільових програм (мета → цільова програма → результат). Такі програми розробляються для ефективного вирішення завдань в усіх сферах державного розвитку. Серед них: національні проекти, державні, галузеві програми, програми соціально-економічного розвитку країни та її окремих регіонів і територій тощо. Розробка відповідних проектів і програм базується на низці вихідних положень і правил, найважливішими серед яких є: визначення національних, державних, регіональних, галузевих, територіальних пріоритетів щодо суспільних проблем як основи для практичних дій системи державного управління та місцевого самоврядування (з урахуванням сценаріїв-прогнозів перебігу внутрішніх та міжнародних подій); виділення «точок зростання» – видів діяльності, дій, процесів, технологій, які можуть забезпечити країні, регіону, галузі, території найбільш швидкий або стійкий успіх (результати, досягнення, визнання) у межах наявних та реально доступних ресурсів у відповідних сферах діяльності; визначення переліку та графіку впровадження програм і проектів, спрямованих на підтримку «точок зростання» та створення або підтримку відповідних «центрів зростання» – структур, діяльність яких виявляється найефективнішою і які спроможні взяти на себе лідерство у конкретних напрямках; запровадження цілеспрямованої політики пріоритетного розвитку з адекватним забезпеченням ресурсами; підвищенням рівня промислової технології; модернізацією обладнання; підвищенням продуктивності праці; першочерговим використанням цільового фінансування, кредитів урядових фінансових інститутів, податкових пільг, спеціальних квот імпорتنих енергоносіїв та валюти; підвищенням рівня управління в них; систематичним державним контролем за використанням ресурсів; подолання неузгодженості в процесі розробки програм і проектів між різними рівнями управління, окремими елементами, засобами, методами управління, яка становить загрозу втрати ефективності використання ресурсів.

Цільові програми є одним з найважливіших засобів реалізації структурної політики держави, активного впливу на його соціально-економічний

розвиток і повинні бути зосереджені на реалізації великомасштабних, найбільш важливих для держави інвестиційних і науково-технічних проектів, спрямованих на вирішення системних проблем, що входять у сферу компетенції вищих та центральних органів виконавчої влади. Цільові програми можуть служити ефективним інструментом реалізації державної політики, переваг програмно-цільового методу бюджетування. Характерними проблемами більшості цільових програм є такі, що пов'язані з якістю звітів та іншої інформації за програмами. Пов'язана з ними і не менш важлива проблема оцінки ефективності програм. Наукове обґрунтування оцінки ефективності програмних заходів є актуальним та важливим завданням щодо підвищення якості державного управління. Актуальність цього завдання ще більше зростає сьогодні у зв'язку з реалізацією системи стратегічних інвестиційних проектів державного масштабу: національні проекти у сферах житлового будівництва, сільського господарства, освіти та охорони здоров'я, проекти у паливно-енергетичному комплексі, транспортні інфраструктурні проекти, стратегії розвитку високотехнологічних галузей економіки, науково-інноваційної сфери та ін. Оцінки ефективності реалізації програми має складатися з оцінки ефективності як програми, так і оцінки ефективності управління нею. Основними вимогами до оцінки програми є її повнота, прозорість і однозначність [13].

Принциповими положеннями ефективності для розробленої технології є: простота (вона не має бути зайво ускладненою, містити проміжні етапи або операції), гнучкість (адаптація до ситуації, що змінюється), надійність (наявність певного запасу міцності, дублюючого механізму), економічність (технологія може бути не тільки ефективною, але й економічною), зручність експлуатації (прекрасно розроблена технологія виявиться марною, якщо вона незручна для людей, яким доведеться з нею працювати) [14].

Висновки. Розглянуто сучасні підходи та принципи технологізації державного управління, відповідно виділені найбільш поширені управлінські ситуації та дії, характерні процедури та операції, сучасні засоби та інструменти.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пирогов В. И. Технологизация – путь совершенствования управления предприятием / В. И. Пирогов, С. К. Завьялов, Г. Р. Мукушев // [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://econom.nsc.ru/econo/Arhiv/ReadStatiy/2007_05/Pirogov.htm.
2. Ефремов В. Проектное управление: модели и методы принятия решений / В. Ефремов // [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.intalev.ru/index.php?id=17278>.
3. Управление проектами // [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.magrul.com/MaGRul-Description.html#page-4>.
4. Бирюков В. Проектный подход в современном бизнесе / В. Бирюков, В. Дрожжинов [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.iteam.ru/publications/project/section_42/article_2826/.
5. Классификация социальных технологий [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://otherreferats.allbest.ru/sociology/00044441_0.html.
6. Социальная инженерия на службе гражданского общества [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://evolkov.net/soc.engineering/articles/What.is.soc.engineering.html>.
7. Закон України «Про державну службу» від 16.12.93 № 3723-XII.
8. Методология державного управління : словн.-довідн. / уклад. : В. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. Безносенко, С. Бутівченко та ін. ; за заг. ред. В. Лугового. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – С. 60.
9. Что такое социальная инженерия? // [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://evolkov.net/soc.engineering/>

- articles/What.is.soc.engineering.html.
10. Дідківська Л. І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – 5-те вид., стер. – К.: Знання, 2006. – 213 с. – (Вища освіта XXI століття).
 11. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. – К. : ВПЦ АМ.У, 2010. – С. 15.
 12. Бакуменко В. Д. Державне регулювання економіки в умовах переходу до ринку / В. Д. Бакуменко // Вісн. УАДУ. – 1997. – № 1. – С. 68–81.
 13. Ганиева А. А. Эффективность государственного управления в контексте проектного подхода /А. А. Ганиева // Институт социально-экономических исследований УНЦ Российской академии наук.
 14. Щербина В. В. Проблемы технологизации социоинженерной деятельности / В. В. Щербина // Консультации. – М. : 1990. – С. 78–85.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;
Шевчук О. В. – д.політ.н., доц.

© Синиця М. І., 2011

Дата надходження статті до редколегії 05.07.2011 р.

ЩОДО ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУДОВО-ЕКСПЕРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

У статті розглядаються питання нормативно-правового забезпечення державного регулювання судово-експертної діяльності в експертній службі Міністерства внутрішніх справ України, та пропонуються заходи з удосконалення державного регулювання цього виду діяльності задля забезпечення принципів об'єктивності та неупередженості.

Ключові слова: судово-експертна діяльність, державне регулювання, удосконалення організації.

В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового обеспечения государственного регулирования судебно-экспертной деятельности в экспертной службе Министерства внутренних дел Украины, и предлагаются меры по усовершенствованию государственного регулирования этого вида деятельности ради обеспечения принципов объективности и непредвзятости.

Ключевые слова: судебно-экспертная деятельность, государственное регулирование, усовершенствование организации.

In of the article the questions of the normatively – legal providing of government control of judicial expert activity are examined in expert service of of Ministry of of internal affairs of of Ukraine, and measures are offered on the improvement of government control of this type of activity for the sake of providing of principles of objectivity of and absence of the personal interests.

Key words: judicial expert activity, government control, improvement of organization.

Постановка проблеми. Експертна служба Міністерства внутрішніх справ України визначена статтею 7 Закону України «Про судову експертизу» однією із державних спеціалізованих установ, які уповноважені здійснювати судово-експертну діяльність [1]. Державне регулювання судово-експертної діяльності цих установ у системі МВС України здійснюється на підставі низки актів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання регулювання судово-експертної діяльності в системі МВС України залишаються невивченими у науці державного управління, проте такий вид регулювання є надзвичайно важливим саме в аспекті державного регулювання. Його вивченню присвячені праці Ю. Шепітька, М. Цимбал, В. Палія. Проте комплексний аналіз нормативно-правового підґрунтя регулювання судово-експертної служби відсутній.

Мета статті полягає в аналізі проблем державного регулювання судово-експертної діяльності у системі МВС.

Виклад основного матеріалу. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 1998 року «Про утворення Державного науково-дослідного

експертно-криміналістичного центру Міністерства внутрішніх справ» на базі Експертно-криміналістичного управління, Центру криміналістичних досліджень і Вибухотехнічної служби Міністерства внутрішніх справ України було створено Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр цього Міністерства [2]. Настанова про діяльність експертно-криміналістичної служби МВС України, затверджена наказом МВС України від 30 серпня 1999 року, у пункті 1.1.1 визначає, що Експертно-криміналістична служба МВС України входить до блоку кримінальної міліції і складається з експертно-криміналістичних підрозділів, до яких належать Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр МВС України та науково-дослідні експертно-криміналістичні центри при ГУМВС, УМВС, УМВСТ. ДНДЕКЦ, НДЕКЦ є самостійними структурними підрозділами МВС, підпорядковуються Міністру, начальникам ГУМВС, УМВС, УМВСТ, у своїй діяльності керуються чинним законодавством України, постановами Кабінету Міністрів України, нормативними актами МВС, ГУМВС, УМВС, УМВСТ, а також цією Настановою [3].

Згідно з пунктом 4 Положення про експертну службу Міністерства внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2000 року «Про утворення експертної служби Міністерства внутрішніх справ», експертна служба відповідно до покладених на неї завдань: а) розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази, необхідної для судово-експертного та техніко-криміналістичного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ із запобігання, виявлення, розкриття і розслідування злочинів та інших правопорушень; б) проводить експертизу та дослідження за кримінальними, цивільними та арбітражними справами, дослідження у позасудовому провадженні, виконує інші роботи у межах своєї компетенції; в) розробляє методичні рекомендації та інші способи методичного забезпечення судово-експертної діяльності; г) проводить науково-дослідну роботу та впроваджує її результати в судово-експертну діяльність; д) проводить роботу з реалізації єдиної технічної політики щодо оснащення органів внутрішніх справ сучасними техніко-криміналістичними засобами; е) забезпечує проведення сертифікації зброї, боєприпасів, вибухових речовин та піротехнічних засобів; ж) проводить експертну оцінку вартості транспортних засобів; з) забезпечує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації експертів за напрямками діяльності; к) організовує роботу експертно-кваліфікаційної комісії МВС щодо надання (позбавлення) особам кваліфікації судового експерта та дозволу на проведення експертизи, досліджень, вибухотехнічних робіт; л) веде в установленому порядку облік і аналізує експертну практику, впроваджує в практичну діяльність державні автоматизовані інформаційно-пошукові системи, складає у межах своїх повноважень державну статистичну звітність; м) виконує у межах своєї компетенції інші роботи та надає платні послуги, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України [4].

Проте, враховуючи відомчу належність Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру та інших підрозділів експертної служби МВС України, та визначене першим пунктом Положення про експертну службу Міністерства внутрішніх справ, підпорядкування експертної служби МВС України Міністру внутрішніх справ, неможливо безспірно сприймати будь-які ствердження про дотримання експертною службою органів внутрішніх справ принципів незалежності та об'єктивності судово-експертної діяльності, закріплених статтею 3 Закону України «Про судову експертизу». Навіть коли пунктом 3 зазначеного Положення до основних завдань експертної служби віднесено судово-експертне та техніко-криміналістичне забезпечення, адже воно спрямоване на забезпечення діяльності органів внутрішніх справ і інших правоохоронних органів із запобігання,

виявлення, розкриття і розслідування злочинів та інших правопорушень.

Крім того, пунктом 2.3.13 Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України, затвердженого Міністром внутрішніх справ, передбачено, що працівники експертних підрозділів установлюють за результатами проведення судової експертизи, досліджень з використанням колекцій криміналістичних об'єктів експертної служби осіб, які вчинили злочини, та події, взаємопов'язані з цими злочинами [5]. Функції боротьби із злочинністю та проведення судово-експертних досліджень зібраних правоохоронними органами речових доказів та інших об'єктів не повинні бути покладені на один і той же орган, у даному випадку – на Міністерство внутрішніх справ України. Також варто пам'ятати, що співробітники підрозділів експертної служби МВС України є працівниками міліції, на яких розповсюджуються без винятку всі права, обов'язки та відповідальність працівників міліції, визначені Законом України «Про міліцію», Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР [6]. За таких умов слід визнати, що корпоративність службових інтересів має всі підстави для превалювання над перемінними та процесуальними інтересами. Таким чином підзаконними актами повноваження міліції є безпідставно розширеними.

На підтвердження цього варто звернутися до пункту 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року, де пунктом 1 зазначено, що МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху тощо. При цьому звертає на себе увагу підпункт 17 пункту 4 Положення, яким передбачено, що Міністерство, відповідно до покладених на нього завдань, організовує проведення судової експертизи у кримінальних, адміністративних, цивільних та господарських справах, а також досліджень у позасудовому провадженні за матеріалами оперативно-розшукової діяльності та інших процесуальних дій [7].

Окремої уваги заслуговує те, що всупереч завданням, поставленим перед міліцією Законом України «Про міліцію», підзаконними актами експертній службі МВС надане право проведення судових експертиз та досліджень не лише за кримінальними, але й за цивільними та господарськими (раніше – арбітражними) справами, що вже аж ніяк не може бути визнане за припустимим. Як співвідноситься із виконанням

зазначених у пункті 3 Положення завдань проведення судової експертизи у цивільних та господарських (арбітражних) справах, що має ознаки спроби захоплення ринку цього виду специфічних послуг, у Положенні не зазначено. До речі, раніше у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Указом Президента України від 17 жовтня 2000 року «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» (наразі не є чинним), підпунктом 12 пункту 4 передбачалося, що МВС України організовує проведення усіх видів експертизи у кримінальних справах та криміналістичних досліджень за матеріалами оперативно-розшукової діяльності, забезпечує в установленому порядку участь спеціалістів експертної служби у слідчих діях, організовує проведення на договірних засадах відповідних видів експертизи і досліджень на замовлення фізичних і юридичних осіб [8]. Останнім також фактично передбачалося підприємницька діяльність, що є несумісним із функціями міліції як правоохоронного органу, що має бути позбавлений будь-яких підстав для підприємницької діяльності, але питання проведення судових експертиз обмежувалося лише кримінальними справами.

Крім цього, наділення підзаконним актом, яким є Указ Президента України, що затвердив зазначене вище Положення, такими правами Експертної служби МВС України, суперечить положенням Закону України «Про міліцію». Згідно зі статтею 7 цього Закону, міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. Вона складається з підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; місцевої міліції; транспортної міліції; державної автомобільної інспекції; міліції охорони; судової міліції; спеціальної міліції [9]. З наведеного переліку є очевидним, що перебування у складі міліції підрозділів експертної служби МВС є досить сумнівним з позиції законодавчого обґрунтування. Перелік підрозділів міліції є вичерпним і поширювати його, навіть використовуючи у якості обґрунтування статтю 7 Закону України «Про судову експертизу», не можна. Отже, видається доцільним визнати, що міліція і її органи, до яких, безумовно, має бути віднесено і Експертну службу МВС України у особі Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України, можуть проводити криміналістичні дослідження за матеріалами оперативно-розшукової діяльності і не уповноважені Законом України «Про міліцію» на виконання судово-експертної діяльності.

Дійсно, у Законі України «Про міліцію», статтею 1 якого міліція в Україні визнана державним озброєним органом виконавчої влади, відсутні будь-які положення, які б передбачали

виконання органами, підрозділами чи окремими співробітниками міліції судових експертиз. Не те що у цивільних чи господарських справах, але навіть і у справах кримінальних, і це слід з наступного. Згідно з пунктом 10 статті 10 Закону України «Про міліцію», міліція відповідно до своїх завдань зобов'язана проводити криміналістичні дослідження за матеріалами оперативно-розшукової діяльності, забезпечувати у встановленому порядку участь спеціалістів криміналістичної служби у слідчих діях [9]. Проведення криміналістичних досліджень за матеріалами оперативно-розшукової діяльності вочевидь не є виконанням судових експертиз у кримінальних справах. Та й обов'язок міліції забезпечувати у встановленому порядку участь спеціалістів криміналістичної служби у слідчих діях також не може бути прирівняне до виконання судових експертиз, адже мова прямо йде про участь не судових експертів, а спеціалістів, і чинний Кримінально-процесуальний кодекс України чітко розмежує ці два окремих суб'єкта. Згідно з підпунктом 19 пункту 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, останнє забезпечує в установленому порядку участь спеціалістів Експертної служби МВС України в оперативно-розшукових заходах, слідчих та інших процесуальних діях, що по суті відповідає пункту 10 статті 10 Закону України «Про міліцію».

Але зовсім неможливо погодитися із тим, що за підпунктом 18 пункту 4 вказаного вище Положення, Міністерство внутрішніх справ України здійснює відповідно до законодавства оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність [7]. Статтею 3 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» визначається, що оцінка майна та майнових прав – це процес визначення їх вартості на дату оцінки за процедурою, встановленою нормативно-правовими актами. Стаття 5 цього Закону передбачає, що суб'єктами оціночної діяльності є: а) суб'єкти господарювання – зареєстровані в установленому законодавством порядку фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, а також юридичні особи незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, які здійснюють господарську діяльність, у складі яких працює хоча б один оцінювач, та які отримали сертифікат суб'єкта оціночної діяльності відповідно до цього Закону; б) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які отримали повноваження на здійснення оціночної діяльності в процесі виконання функцій з управління та розпорядження державним майном та (або) майном, що є у комунальній власності, та у складі яких працюють оцінювачі. Якщо припустити, що за наведеним вище Положенням, затвердженим Президентом України, Міністерство внутрішніх справ України відповідно до покладених на нього завдань отримало право здійснювати відповідно до законодавства оцінку майна і майнових прав та

займатися професійною оціночною діяльністю, для власних потреб, адже у його управлінні та розпорядженні є державне майно та майно, що перебуває у комунальній власності, то й тоді це право зазначеному Міністерству ні до чого. Адже частиною 1 статті 8 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» заборонене проведення оцінки майна суб'єктами оціночної діяльності – суб'єктами господарювання випадках проведення суб'єктом оціночної діяльності – суб'єктом господарювання оцінки майна, що належить йому або оцінювачам, які працюють у його складі, на праві власності або на яке зазначені особи мають майнові права [10]. Можна припустити, що право здійснювати оцінку майна і майнових прав та займатися професійною оціночною діяльністю було надане Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» для придання легітимного вигляду фактичному заняттю підприємницькою діяльністю експертною службою МВС України.

На неприпустимість такого стану речей у травні 2010 року Всеукраїнська організація судових експертів «Союз експертів України» звертала увагу Прем'єр-міністра України листом «Щодо забезпечення наповнення Пенсійного фонду України і вдосконалення роботи структурних підрозділів МВС». У зверненні визнано, що процес оцінки автомобілів з метою збору до Пенсійного фонду України і контроль за якістю такої оцінки фактично здійснюються одним і тим же відомством – Міністерством внутрішніх справ України. Оцінку здійснюють експерти-оцінювачі науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів МВС, а контроль – працівники ДАІ МВС. Унаслідок поєднання оцінки автомобілів та її контролю виключно у руках МВС, зазначений механізм збору платежів сприяє поширенню корупції та веде до суттєвого зменшення надходжень до Пенсійного фонду. Використовуючи право контролю за внесенням обов'язкових платежів, МВС фактично усунуло з ринку оцінки усіх експертів та оцінювачів, видавши низку наказів, вказівок та розпоряджень. Бажання МВС монополізувати будь-яку діяльність, пов'язану з постановкою на облік автомобілів, та надання цій діяльності комерційного характеру стосується й криміналістичних досліджень номерних знаків, що проявляються, у порушення положень статті 7 Закону України «Про судову експертизу», у відмові прийняття від громадян експертних висновків, які виконані судовими експертами-криміналістами установ Міністерства юстиції України, та примусове проведення таких досліджень за гроші пересічних громадян експертами НДЕКЦ МВС.

На погляд «Союзу експертів України», комерційна та монопольна діяльність МВС через підпорядковану їй структуру – НДЕКЦ МВС сприяє проявам корупції, стримує реальні

надходження до державного бюджету, чим викликає справедливе обурення пересічних громадян та суперечить досвіду не тільки країн близького зарубіжжя (у Росії, за ініціативою Президента розробляються законодавчі акти, що мають намір припинити будь-яку комерційну та іншу діяльність МВС, не пов'язану безпосередньо з боротьбою зі злочинністю), та і світового досвіду. Резюмуючи наведені у листі обставини, «Спілка експертів України» звернулася до Прем'єр-міністра України з проханням виключити можливість поєднання в одному відомстві функцій контролю і виконання оцінки, розглянути можливість виведення експертних підрозділів НДЕКЦ, окрім тих, що залучаються до огляду міста події, поза штат МВС України з наступним приєднанням їх до Міністерства юстиції України [11]. Безумовно, така позиція є обґрунтованою та такою, що заслуговує на увагу при реформуванні організаційно-правових механізмів державного управління судово-експертною діяльністю в Україні.

В. Ю. Шепітько та М. Л. Цимбал упевнені, що судово-експертна діяльність у зв'язку з її специфікою, жодним чином не може здійснюватися на підприємницьких засадах [12, с. 19]. Проте є очевидним, що станом на сьогоднішня Експертна служба МВС України фактично займається підприємницькою діяльністю, виконуючи судові експертизи та експертні дослідження на договірних засадах за кошти юридичних і фізичних осіб, які є сторонами процесу, зацікавленими у тому чи іншому варіанті розгляду справи. Створені у складі МВС України для експертно-криміналістичного забезпечення діяльності підрозділів досудового слідства, оперативно-розшукової діяльності, підрозділи експертної служби МВС України наразі зайнялися виконанням судових експертиз на замовлення сторонніх юридичних та фізичних осіб у цивільних та господарських справах і навіть у спорах, що вирішуються третейськими судами.

Але ж, перебуваючи у складі Міністерства внутрішніх справ України, ця служба є структурним підрозділом суб'єкта владних повноважень, органу державної виконавчої влади. У зв'язку з цим, видається доречним звернути увагу на те, що статтею 2 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» визначено, що органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування у межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Фінансування утворення, реорганізації та ліквідації органів державної влади здійснюється у межах коштів, передбачених на утримання органів державної влади Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік або (у разі недостатності такого фінансування) після внесення відповідних змін до такого Закону. Кошти на фінансування органу державної влади передбачаються у Державному бюджеті України окремим рядком. Органи державної влади можуть отримувати додаткові

кошти з місцевих бюджетів для виконання делегованих законами України повноважень органів місцевого самоврядування [13].

Діяльність експертної служби МВС України має бути повністю спрямована лише на виконання криміналістичних досліджень з метою забезпечення оперативно-розшукової діяльності, на науково-криміналістичне забезпечення профілактичних заходів міліції. При цьому фінансування органів і підрозділів МВС України має здійснюватися виключно за рахунок Державного бюджету України. А судові експертизи повинні виконуватися виключно судово-експертними установами, які жодним чином не повинні бути підпорядковані органам державної виконавчої влади, наділеним правоохоронними функціями.

З приводу судово-експертної діяльності експертних служб Міністерства внутрішніх справ В. М. Палій категорично визначилася, що не можна доручати проведення судових експертиз спеціалістам, які не можуть бути вільними від зацікавленості у розслідуванні справи. Проте така «кишенькова» експертиза зручна для слідчих і дізнавачів, але істотно знижує гарантії захищеності особи (підозрюваного, обвинуваченого) від можливого свавілля і необ'єктивного дослідження обставин, що впливають на встановлення її вини або відсутності її. Тому, на переконання В. М. Палій, треба або взагалі заборонити залучати до проведення судових експертиз спеціалістів міністерств чи відомств, у систему яких уходять органи, що збирають докази чи приймають рішення по даній справі, або надати захисту рівних прав з обвинуваченням щодо призначення судових експертиз, як це має місце у змагальному кримінальному процесі Англії та США [14, с. 22]. У зв'язку з цим, видається доречною позиція В. Є. Селезньова, який переконаний, що з поглибленням демократичних засад у сфері здійснення прав і свобод людини пов'язане й питання щодо розподілу компетенції у системі

органів, які мають забезпечити реалізацію конституційних та інших прав і свобод [15, с. 133].

Висновки з дослідження та перспективи подальших наукових розвідок. Необхідність подальшого реформування судово-експертної діяльності задля забезпечення повноцінної реалізації у ній демократичних засад, верховенства права, законності, об'єктивності та незалежності свідчить про актуальність проблеми державного регулювання судово-експертною діяльністю у сучасній Україні. Аналіз положень чинних законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів та інших підзаконних нормативно-правових актів свідчить про окремі недоліки у питаннях державного регулювання розвитку судово-експертної діяльності, що не сприяє її розвитку у напрямку відповідності до визначених зобов'язань щодо демократизації суспільства та удосконалення судоустрою і судочинства. Організацію судово-експертної діяльності необхідно удосконалити шляхом позбавлення органів державної виконавчої влади, наділених правоохоронними функціями, зокрема Міністерства внутрішніх справ України, експертних служб, наділених правом виконання судових експертиз. Єдиними міністерствами, у складі яких можна визнати доцільним існування судово-експертних установ, слід визнати Міністерство юстиції України та Міністерство охорони здоров'я України. Чинним законодавством України, у тому числі й підзаконними актами на ці два міністерства не покладено жодних із правоохоронних функцій. У них відсутні служби чи підрозділи, які б займалися оперативно-розшуковою діяльністю, дізнанням чи досудовим слідством. Немає у них і служб чи підрозділів, які займаються контррозвідальною та розвідувальною діяльністю, та не перебувають у їх складі і органи правосуддя. Отже, для забезпечення незалежності, неупередженості та об'єктивності судово-експертної діяльності у складі цих міністерств існують належні умови.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України від 25 лютого 1994 року № 4038-XII «Про судову експертизу» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 28. – Ст. 232.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 1998 року № 617 «Про утворення Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру Міністерства внутрішніх справ» // Офіційний вісник України. – 1998. – № 19. – Ст. 35.
3. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30 серпня 1999 року № 682 «Про затвердження Настанови про діяльність експертно-криміналістичної служби МВС України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.univd.edu.ua/_projects/ezloch_kor/docs/.../mvd_eks_krim.doc
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2000 року № 988 «Про утворення експертної служби Міністерства внутрішніх справ» // Офіційний вісник України. – 2000. – № 25. – Ст. 1055.
5. Наказ Міністерства внутрішніх справ від 24 вересня 2010 року № 456 «Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 8. – Ст. 395.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 року № 114 «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=114-91-%EF>
7. Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 536.
8. Указ Президента України від 17 жовтня 2000 року № 1138/2000 «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.
9. Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII «Про міліцію» // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

10. Закон України від 12 липня 2001 року № 2658-III «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 251.
11. Щодо забезпечення наповнення Пенсійного фонду України і вдосконалення роботи структурних підрозділів МВС // Всеукраїнська організація судових експертів «Союз експертів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://seu.in.ua/2011/03/454/>
12. Шепитько В. Ю. Развитие судебно-экспертной деятельности в Украине: проблемы и перспективы / В. Ю. Шепитько, М. Л. Цимбал // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики. Випуск 2. Збірник матеріалів між народ. наук.-практ. конф. / ред. колегія: М. Л. Цимбал, М. І. Панов, Е. Б. Сімакова-Єфремян та ін. – Харків : Право, 2002. – С. 18-19.
13. Закон України від 30 червня 1999 року № 783-XIV «Про джерела фінансування органів державної влади» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34 – Ст. 274.
14. Палій В. М. Судова експертиза повинна бути неупередженою / В. М. Палій // Актуальные вопросы судебной экспертизы и криминалистики на современном этапе судебно-правовой реформы : сб. науч.-практ. материалов (к 75-летию основания Харьковского НИИ судебных экспертиз им. Засл. проф. Н. С. Бокариуса) / ред. колегія: М. Л. Цимбал, Э. Б. Симакова-Ефремян, А. Ф. Дьяченко и др. – Х. : Право, 1998. – С. 21–24.
15. Селезньов В. С. Дотримання стандартів Ради Європи в державному управлінні України / Віталій Євгенович Селезньов // Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: збірник щорічних всеукраїнських громадських слухань (Одеса, 24-25 вересня 2009 р.) / ред. кол.: Т. В. Мотренко (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса : Юридична література, 2009. – С. 131–133.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;
Смелянов В. М. – к.т.н., доцент.

© Репешко П. І., 2011

Дата надходження статті до редколегії 12.06.2011 р.

ОРГАНИ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ: СТАНОВЛЕННЯ ТА ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ

У статті автор розглядає процес становлення органів юстиції, основні її завдання та завдання і повноваження відділів, які входили до її складу. Акцентує увагу на основних документах, якими у своїй діяльності керувалися органи юстиції.

Ключові слова: юстиція, документи, судова система, виконавча служба, державне управління, громадяни, суспільство.

В статье автор рассматривает процесс становления органов юстиции, ее основные задачи и полномочия отделов, которые входили в ее состав. Акцентирует внимание на основных документах, которыми руководствовались органы юстиции.

Ключевые слова: юстиция, документы, судебная система, исполнительная служба, государственное управление, граждане, общество.

In the article the author covers the process of shaping of justice authorities, their main tasks, and the tasks and powers of their departments. He also emphasizes the key documents which were the pillars for the activity of justice authorities.

Key words: justice, documents, judiciary system, executive service, public administration, citizens, society.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі органи юстиції у сфері правосуддя відіграють важливу роль, а у демократичних країнах виходять на першу позицію, будучи головним елементом державності – основи державної влади. Саме в істинно демократичних країнах такі юридичні органи як суд, прокуратура, пенітенціарна система, паспортна (міграційна) служба, нотаріат, адвокатура, державна виконавча служба і органи державної реєстрації актів цивільного достатку діють під егідою юстиції і складають фундамент державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми, і на які спирається автор. Проблема становлення органів юстиції є недостатньо дослідженою, історія їх створення та ефективність функціонування відображені переважно в юридичній літературі. Проте нормативно-правові засади становлення та їх розвитку залишаються невивченими.

Мета статті – розглянути процес становлення органів юстиції.

Виклад основного матеріалу. Юстиція (від лат. *Justo titulo*) – справедливо [5, с. 768] як орган підпорядкований державі, здійснює свою діяльність у рамках державної політики; і як юридична установа увійшла до ужитку Маніфестом Російського царя Олександра I «Обучреждении

министерств» 8 вересня 1802 року, з метою підготовки законодавчих актів, керівництво і нагляд за діяльністю органів прокуратури і судів [1], а після реформи у 1864 році і службами в'язниць та нотаріатом.

Необхідно відзначити, що з початку створення юстиція не була самостійною у здійсненні функцій державного правління.

Декретом № 1 «Про суд», після Жовтневої революції у 1917 році Міністерство юстиції було перейменоване у Наркомат юстиції, основними завданнями якої було перевлаштування як кадрового персоналу юстиції, так і створення нового законодавства [2, ст.125].

Формування недовго існуючого першого українського уряду в 1917 році заснувало Генерального секретарства «Міністерство» судових справ, що 15 липня 1918 року було перейменоване на Міністерство юстиції, чим було закладена основа української судової системи. Підтвердженням того є розроблений Мін'юстом закон «Про оновлення гарантій недоторканості особи на території Української Народної Республіки» [3, ст. 1, 2].

До 1921 року юстиція молодій українській республіки піддалася неодноразовій реорганізації, а 29 серпня 1921 року в м. Харкові Постановою Раднаркому УРСР було прийнято «Положення про народний Комісаріат юстиції УРСР», в якій конкретизувалися її завдання, кадрові призначення і структура [4, ст. 377].

Для виконання поставлених цілей перед юстицією були поставлені наступні завдання:

а) організація інструктажу, і спостереження за діяльністю відділів Юстиції, органів суду, слідства, захисту і звинувачення, спостереження за діяльністю Комісії у справах із неповнолітніх;

б) нагляд за правильним і одноманітним тлумаченням законів усіма судовими і слідчими органами УРСР, за відповідністю їх діяльності принципам соціалістичної правосвідомості й спільної політики Робітниче-господарського Уряду;

в) розробка і розгляд законопроектів, тлумачення законів керівництвом у правотворчій діяльності окремих відомств;

г) кодифікування законодавства, публікація законодавчих актів і постачання законодавчими матеріалами всіх відомств;

д) керівництво і спостереження за проведенням у життя процесу відокремлення церкви від держави;

е) розробка спільних заходів покарання, організація Виправного Трудового режиму для осіб, позбавлених свободи за вироком суду, так і в порядку попереднього слідства. Організація місць позбавлення волі і завідування ними. Завідування Конвойною Вартою;

ж) збирання і розробка статистичного матеріалу про діяльність судових, слідчих і каральних органів Народного Комісаріату Юстиції (НКЮ).

Очолював юстицію Народний Комісар Юстиції. До її складу входили і 5 членів колегії.

У ст. 3 вищезгаданого «Положення» було вказано, що Народний Комісар Юстиції і члени колегії на користь революційної законності і охорони революційного ладу здійснюють право державного звинувачення проти всіх порушників радянських законів, як посадових, так і приватних осіб [4, с. 377].

Для здійснення вказаних завдань при Наркомові юстиції були створені наступні відділи:

1. організаційно-інструкторський відділ;
2. відділ судового контролю (кримінальний і цивільний);
3. відділ законодавчих пропозицій і кодифікування;
4. виправно-трудова відділ ;
5. відділ відокремлення церкви від держави;
6. відділ статистики;
7. кошторисно-фінансовий відділ;
8. відділ управління справами [4, с. 377].

Окрім цього, для виконання доручень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, Ради Народних Комісарів і Народного Комісара Юстиції при Народному комісаріаті юстиції була організована Слідча група щодо впровадження термінових розслідувань.

Особливої уваги заслуговує організаційно-інструкторський відділ, на який покладалося завдання: а) організація місцевих відділів юстиції, судових і слідчих установ НКЮ, звинувачення й захисту нотаріату і юридичних консультацій для

населення, керівництво і завідування судовими архівами; б) спостереження за особовим складом місцевих органів юстиції, щодо дотримання ними законів в їх діяльності; в) розробка і проведення в життя заходів щодо формування кадрів і досвідчених працівників юстиції, прийняття їх на облік, організація при НКЮ і Губернських юстицій курсів червоного права; г) розробка і розсилка на місця циркулярних розпоряджень та роз'яснень щодо судострою; д) постачання місцевих органів юстиції Декретами, постановами й інструкціями Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, Ради Народних Комісарів й інших Наркоматів; е) забезпечення всіх Комісаріатів та інших центральних відомств друкарськими матеріалами, що видавалися НКЮ; ж) організація об'їздів діячів юстиції; з) розробка зразкових штатів органів юстиції на місцях і затвердження проектів штатів; і) направлення на місця інструкторів для нагляду за діяльністю органів юстиції [4, с. 378].

Другий по важливості відділ – судового контролю (кримінальний і цивільний) виконував наступні завдання: а) згідно з положенням про Верховний Судовий Контроль розглядав судові справи, за якими вироки або рішення суду вступили у законну силу; б) проведення періодичних і надзвичайних ревізій діловодства і всієї діяльності судових й слідчих органів УРСР за участю представника Касаційного Відділу Верховного Трибуналу; в) розгляд справ усіх службових органів УРСР з вимогою при цьому, у разі потреби, всієї справи або окремих документів; г) представлення всім судовим і слідчим органам Республіки керівних роз'яснень і вказівок, припинення у разі потреби проведення і виконання вироків, рішень і постанов до розгляду справи у порядку нагляду, д) систематизація вироків і рішень Народних Суддів, Ради народів і Революційних Трибуналів, а також роз'яснень і постанов НКЮ що питань судової і слідчої практики; е) відміна вироків, що вступили в законну силу, рішень, постанов у випадку, якщо вони суперечать принципам соціалістичної правосвідомості або форм судочинства; ж) у необхідних випадках припинення впровадження у справах; и) розробка і видання спільно з пленумом Верховного Трибуналу при ВУЦИК різного роду роз'яснень військово-залізничними та іншими спеціальними Трибуналами [4, с. 378].

На відділ законодавчих пропозицій і кодифікування, який складався з 3 підвідділів: попереднього розгляду і законопроектів, публікація законів та тлумачення законів (спільний консультаційний) покладалось: а) розгляд і доопрацювання законопроектів, що поступають від ВУЦИК СНК і Наркоматів; б) публікація прийнятих ВУЦИК, СНК законів і відомчих постанов окремих Наркоматів; в) тлумачення чинного законодавства, а також об'єднання і координація роботи Юрисконсультських підвідділів усіх Наркоматів; г) наукова розробка Радянського

права; д) систематизація існуючих законодавчих і урядових актів, підготовка і розробка матеріалів для видання систематизованих збірок з окремих питань і інститути права; е) кодифікування законодавства (об'єднання) існуючих законоположень, кодексів їх видання; ж) узгодження законодавства РРФСР об'єднаним відомством декретами УРСР (нагляд за реєстрацією декретів РРФСР і узгодження їх з декретами УРСР); и) завідування бібліотекою НКЮ [4, с. 378].

У виправно-трудоий відділ входило 5 підвідділів: організаційно-інструкторський, адміністративно-розподільний, робіт, постачання, конвойний.

У функції вищезгаданих підвідділів, відповідно входило:

1. організація каральної справи у республіці;
2. розробка виховно-трудоих методів і каральних заходів;
3. інструктаж виправно-трудоих підвідділів юстиції і місць заключення;
4. встановлення порядку розподілу і перебування ув'язнених;
5. встановлення типів і територіальний розподіл місць позбавлення волі;
6. нагляд за персоналом місць позбавлення волі;
7. організація фабрично-ремісничих і кустарних виробництв й майстерень, сільсько-господарських робіт і городів у місцях позбавлення волі;
8. постановка професійного і ремісничого навчання ув'язнених;
9. складання планів робіт ув'язнених і умов їх праці;
10. постачання ув'язнених і нагляду продовольством та речовим постачанням, постачання місць позбавлення волі паливом, фуражем і зброєю;
11. формування конвойних команд і управління ними, регламентація порядку охорони і пересилки ув'язнених [4, с. 378].

Відділ відокремлення церкви від держави виконував суто ідеологічну роботу, а саме: розробка проектів, видання інструкцій, циркулярів і роз'яснень з питань стосовно відношення радянської влади до церковних і культурних об'єднань, спільне спостереження за правильним вживанням на місцях декретів щодо відокремлення церкви від держави, огляд, зведення і розробка матеріалів всіх відомств з питань культури і спостереження за судовою і адміністративною репресією в області боротьби з контрреволюційним елементом [4, с. 379].

На відділ статистики покладалося завдання: а) розробки програм та основних форм місячної і річної статистичної звітності для всіх підвідомчих установ, встановлених НКЮ, форм реєстрації осіб і справ, форм розробки статистичних органів НКЮ і тому подібне, інструкцій з усіх запропонованих програмах і формах; б) зосередження і наукова розробка відомостей про організацію судових органів, про особовий склад діячів

юстиції, про діяльність судових органів, про число відвідувачів і діяльність консультацій щодо надання юридичної допомоги населенню, характеристика місць позбавлення волі, зокрема матеріали про працю, кількість ув'язнених, їх склад, матеріал для характеристики злочинності і тому подібне; в) складання періодичних звітів про діяльність органів юстиції у всеукраїнському масштабі і їх публікація, а також отримання на підставі розроблених статистичних спостережень даних і висновків; г) сприяння правильній організації статистичних відділів і підвідділів при органах НКЮ на місцях.

Фінансову діяльність Наркомюста вели 2 підвідділи: кошторисний і рахунковий. Підвідділи складали кошториси доходів і витрат по всьому відомству юстиції, узагальнювали кошторисні пропозиції місцевих органів юстиції, здійснювали контроль за касовими витратними, платіжними документами тощо [4, с. 379].

Два підвідділи управління справами Наркомюста – спільна канцелярія і господарський зобов'язані були забезпечувати наркомат матеріально-технічною базою, тобто виконання всіх документів, що підлягають передачі в інші відділи, завідування особовим складом НКЮ.

Логічним продовженням прийнятого першого «Положення» було те, що Рада Народних Комісарів УРСР, проявляючи динамічність у законотворчому і законодавчому процесі, протягом днів прийняло нову Постанову про юстицію «Положення про місцеві органи юстиції» від 9 вересня 1921 року. Першим пунктом даної постанови було закріплено, що «Справжнє положення вводиться у дію як: доповнення і зміна раніше виданого положення про органи Юстиції. Дане «положення» затверджувало керівні органи і посадові штати (вакансії), закріплювало коло обов'язків і завдань для посадових осіб відомства Губернського відділу юстиції [4, с. 380].

Колегія Губернського відділу юстиції (Губотюст) складається із Завідувача відділом юстиції, Голови Ревтрибунала, Голів Раднарсуда і Завідувача виправно-трудоим (каральним) відділом, а губернські відділи юстиції, будучи провідниками організаційних і адміністративних заходів Народного Комісаріату Юстиції в області судової і каральної політики, здійснювали також спільне спостереження за дотриманням всіма радянськими органами законів і розпоряджень Робітничо-селянського Уряду.

Спільний механізм розгляду справ у Колегії розгляда на основі доповідей Секретаря Колегії, а останні – на основі доповідей завідувачів підвідділами, а також на основі позачергових словесних і письмових доповідей та заявах представників підлеглих Відділу іногородніх і повітових відомств, за заявами представників інших відомств, за заявами осіб, що клопочуть про прийом на службу у відділ.

Слід зазначити, що розгляд справ провадився у присутності всіх членів Колегії [7, с. 20].

Необхідно відзначити, що Губернський відділ юстиції мав право порушити питання відзиву або відводу голови і членів Революційного Губвиконкома з відома Верховного Трибуналу.

Завідувач Губернським відділом Юстиції обирався Губернським виконавським Комітетом і затверджувався Народним комісаріатом юстиції а в особливо важливих випадках це питання вирішувалися Президією ВУЦИК. Народним Комісаріатом Юстиції надавалося право призначити Губюст за угодою Губвиконкомом, і у випадках розбіжностей питання вирішувалося Президією ВУЦИК.

Завідувач Губернським відділом юстиції був відповідальним перед НКЮ за діяльність Відділу юстиції і підлягав контролю з боку НКЮ.

У коло Губернських рад Народних суддів, тобто посадових осіб, які здійснювали правосуддя (діяльність судових органів [6, с. 468] від імені держави входило:

а) розробка правил для всіх судово-слідчих і судово-карних органів як безпосередньо, так і через додаткових суддів;

б) тимчасове усунення з посади народних суддів і слідчих при зловживанні службовим положенням;

в) слухання найважливіших справ спільної підсудності, а також гучних справ, що поступають у губернські Трибунали і надзвичайні Комісії;

г) інструктаж згідно з Губотюстом народних суддів, як в області правильного вживання і тлумачень декретів Радянської влади, так і в області процесуально- формального права шляхом розсилки відповідних циркулярів, а також вироків і рішень, що мають принципове значення;

д) розподіл спільно із Губотюстом затверджених Губвиконкомом народних суддів і народних слідчих;

е) відрядження народних суддів у комісії, де їх участь передбачається законом;

ж) відрядження народних суддів у Губвідділи для участі і розгляду спірних справ, пов'язаних із землекористуванням;

з) спостереження за діяльністю судових виконавців губернії;

і) збирання і систематизація вироків та рішень, що мають принциповий характер, направлення їх у Наркомюст;

к) усі інші справи, що витікають із змісту Положення про місцеві органи юстиції [4, с. 381].

Адміністративні функції Раднарсуда здійснювалися Президією Раднарсуда. Голова Раднарсуда

в екстрених випадках мав право одноособово вирішувати питання адміністративного характеру, доводячи це до відома Колегії Президії Раднарсуда, а судові засідання Раднарсуда могли призначити, як у губернських містах, так і на виїзних сесіях, відповідних Нарсудів повіту.

«Положенням про місцеві органи юстиції» Губотюсту надавалось право, залежно від географічних умов губернії, густоти її населення і кількості справ, були зареєстрованими по губернії, організувати районні ради народних суддів, які охоплювали підсудних не менше трьох повітів.

Народні суди районних рад були наділені відповідними повноваженнями [4, с. 382].

Завідувачі відділами повітів юстиції обиралися Виконкомом і затверджувалися Губернським відділом юстиції.

Народні судді брали участь у судових засіданнях Нарсуду і керували роботою канцелярії суду, несли відповідальність за спільну діяльність роботою нарсуду і правильне його функціонування.

Судові виконавці діяли на основі спеціальної інструкції НКЮ – Інструкції народного виконавця народного суду [8, с. 27].

Кінцевим пунктом «положення» було закріплено, що «Все до цього правила постанови і інструкції, що діють, про місцеві органи юстиції дійсні лише в тих частках, які не суперечать даному положенню» [4, с. 380].

Висновки. Характерно, що для здійснення вищезгаданих завдань в юстиції створювалися відділи, а не навпаки. Отже, на нашу думку, дані «Положення» молоді Української РСР є фундаментом у діяльності сучасної вітчизняної юстиції. Наркомюстом давалися вказівки про правильність і одноманітність використання судової практики, піддавалися критиці рішення всіх органів виконавчої влади, що послужило приводом для скасування Мін'юста, а його функції у різні періоди виконувала Комісія при Раді Міністрів УРСР, Верховний суд УРСР і обласні суди.

Проте, життєва практика диктувала свою потребу у відродженні інституту юстиції, яка володіла б достатніми повноваженнями у формуванні і проведенні в життя правової політики держави, що знайшла свій прояв у 1972 році. Відродження юстиції спонукало до створення сильної державної влади, забезпечило єдиний правовий простір, зміцнення верховенства закону, реальний розподіл влади, гарантії прав і законних інтересів громадян, рівної відповідальності держави й громадянина перед законом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Об учреждении министерств. Манифест от 08.09.1802 г. // ПСЗ. Собрание 1. – Т. XXVII. – № 20406.
2. Декреты Советской власти. Т. I. – М. : Гос. Изд-во полит. литературы, 1957.
3. Український юстиції 90 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.
4. Фонд № р-100 Оп. 1 дело № 1 «Наряд Циркуляр Наркомюста 19.01.1921г.» НОАФ. – С. 352.
5. Словник іншомовних слів : близ. 24 000 слів / за ред. члена-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука ; головна редакція Української Радянської енциклопедії, Київ, 1977. – 775 с.
6. Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов ; под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1988. – 750 с. ISBN 5-200-00313-X.

7. Фонд № р-100 Оп. 1 дело № 23 «Дело с докладами Подотделов для представления в коллегію» НОАФ, ст. 67.
8. Фонд № р-100 Оп. 1 дело №21 «Постановления, приказы, циркуляры Наркомата юстиции президиума Губисполкома Губернского революционного комитета, комиссара по продовольству, о приминение амнистии, о снебжении продовольствием, инструкции народным судьям и народным следователям» НОАФ, ст. 284.

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

© Бадалова О. С., 2011

Дата надходження статті до редколегії 02.07.2011 р.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ

У статті наведено шляхи вдосконалення системи державного управління при плануванні заходів щодо запобігання виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру.

Ключові слова: техногенна небезпека, надзвичайна ситуація, потенційно небезпечний об'єкт, запобігання, планування, державна політика.

В статье предложены пути усовершенствования системы государственного управления при планировании мероприятий предотвращения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

Ключевые слова: техногенная опасность, чрезвычайная ситуация, потенциально-опасный объект, предотвращение, планирование, государственная политика.

In the article suggests ways to improve public administration, in planning activities to prevent technogenic emergencies.

Key words: technological hazards, emergency, potentially dangerous object, prevention, planning, public policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Наявність в Україні розвиненої промисловості, надвисока її концентрація в окремих регіонах, існування великих промислових комплексів, на яких зосереджено потенційно небезпечні об'єкти різної категорії та потужності, обумовлює велику вірогідність виникнення НС техногенного походження, які загрожують людині, економіці та природному середовищу [1, с. 12–14].

Проблема підвищення ефективності державного управління заходами із запобігання надзвичайних ситуацій (далі НС) стає все більш актуальною у зв'язку зі зростанням втрат унаслідок тяжких аварій та стихійних лих і витрат на подолання ліквідації їх наслідків. За таких умов, вирішення проблем прогнозування, попередження та мінімізації втрат від НС набуває великого значення для суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми, і на які спирається автор. Проблемою ефективного запобігання виникнення НС техногенного характеру займається багато дослідників, зокрема, в останні роки спостерігається інтенсифікація

наукових досліджень і експериментальних прикладних розробок з планування заходів щодо запобігання виникнення природно-техногенних аварій. Проблемі запобігання виникнення НС присвячені наукові доробки вітчизняних і закордонних авторів. Так, власне у роботах М. М. Кучми [2], В. М. Шоботова [3], М. І. Стеблюка [4], В. О. Михайлюк [5], В. О. Чмиги, Н. Г. Клименко, М. Г. Орел [6] розглядаються проблеми виникнення надзвичайних ситуацій та заходи державної політики щодо їх запобігання.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Разом з тим практична діяльність органів управління і сил системи щодо протидії катастрофам, ще не завжди ефективна і не дає бажаних результатів. Не у повній мірі використовуються резерви і можливості сучасних соціально-економічних механізмів підвищення рівня безпеки потенційно небезпечних об'єктів. Суттєві недоліки є у практиці реагування на НС, у прийнятті управлінських рішень, організації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Формулювання мети статті. Здійснити комплексний аналіз організаційно-управлінських механізмів державного управління у сфері

цивільного захисту та розробити пропозиції щодо удосконалення механізму запобігання виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні захист населення і територій від НС регулюється близько двома десятками законів України та безліччю підзаконних актів. Таким чином, можна констатувати, що в Україні на сьогодні сформувалася, в цілому, основна законодавча і нормативно-правова база у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Проте, вона розроблялася у різний час, тому деякі документи втратили свою актуальність або увійшли у суперечність з реаліями і потребами держави і, у ряді випадків, не відповідають нормам міжнародного права, яке в останні роки зазнало суттєвих змін.

Робота щодо удосконалення нормативно-правової бази постійно продовжується. Процес розробки та прийняття законодавчих актів повинен відбуватися відповідно до регламенту і залежно від багатьох факторів (регламенту роботи Верховної Ради України, прийняття найвагоміших для держави законів, формування системи цивільного захисту, пошуку оптимальних її складових, їх структури, форм, управління системою). Деякі суперечності і розбіжності в законодавстві, яке регламентує взаємовідносини у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, в основному, що стосується державного управління процесами захисту населення і територій, сьогодні не надають можливості однозначно і конкретно трактувати окремі законодавчі норми.

Основними напрямками державної політики у сфері забезпечення техногенної безпеки є правові, організаційно-адміністративні та економічні чинники.

Вихід із кризи, який передбачається на першому етапі переходу країни до сталого розвитку, буде сприяти стабілізації та покращенню обстановки [7, с. 223]. В умовах ризик-орієнтованого підходу виникнення НС техногенного характеру, всі механізми державного регулювання мають спиратися на певні норми, а їх розвиток має здійснюватися у контексті підвищення рівня превентивності та забезпечення управління техногенною безпекою на основі критеріїв ризику. Це потребує дослідження норм національного правового регулювання та їх зміни на основі запровадження кількісних методів оцінки техногенних ризиків. Усі механізми державного регулювання мають бути ув'язані у правовому полі України в єдину державну систему управління техногенною безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу. Для практичної реалізації нового за своїм змістом державного регулювання техногенної безпеки в Україні необхідне створення інституційної бази і інфраструктури з оцінки техногенних ризиків у всіх галузях господарського комплексу держави та удосконалення діючих механізмів державного регулювання техногенної безпеки.

Серед інструментів правового механізму державного регулювання техногенної безпеки потрібно здійснити наступні заходи:

- привести всі діючі у сфері техногенної безпеки закони, нормативні акти і програми у відповідність з новою парадигмою техногенної безпеки, що ґрунтується на ризик-орієнтованому підході;

- доповнити існуюче законодавство нормативними актами, які охоплюють важливі й значимі, з позицій техногенної безпеки, види загроз і зумовлених ними ризиків, і які поки що відсутні у вітчизняному законодавстві.

Удосконалення організаційно-адміністративних механізмів має ґрунтуватися на новій ролі МНС України як своєрідного «стратегічного ризик-менеджера», який проводить діяльність у сфері оцінки і прогнозу ризиків і виробляє стратегії їх зниження як мети політики у сфері техногенної безпеки. Крім того, важливу роль у становленні організаційних механізмів управління ризиками мають відігравати удосконалення державних систем нагляду і контролю, оптимальний розподіл виконавчих і контрольних функцій між рівнями державного і муніципального управління, оптимізація діяльності всіх органів влади, задіяних у процесі управління [8].

Економічний механізм зниження ризику має включати два напрями. Один із них – пряме регулювання, яке здійснюється на основі цільових витрат бюджетного фінансування для реалізації заходів, спрямованих на забезпечення прийнятного рівня ризику. Найбільш ефективним є зміщення акцентів фінансування у статтях бюджету на заходи з превентивного зниження ризику, які включають, зокрема моніторинг загроз, прогноз і планування дій на випадок їх реалізації.

Другий напрям – опосередковане економічне регулювання, яке включає удосконалення податкового і кредитного механізмів, зокрема систему пільгових тарифів і ставок для реалізації заходів із зниження ризиків. Крім того, він включає розвиток системи страхування, яка повинна забезпечити обов'язкове державне страхування відповідальності суб'єктів – джерел загроз, а також населення тих територій, які найбільш уразливі до їх дії. Ці заходи повинні бути доповнені заходами з добровільного страхування життя і майна фізичних і юридичних осіб від ризиків [9, с. 77].

Висновки. Ядром державної системи управління техногенною безпекою і, відповідно, управління техногенними ризиками мають стати економічні механізми. Їхнє призначення – утворити економічний фундамент функціонування цієї системи на всіх рівнях управління безпекою, починаючи від об'єктового і закінчуючи загальнодержавним. В Україні необхідно удосконалити існуючі і ввести в дію всі ті інші економічні регулятори, які знайшли застосування у світовій практиці, а саме, податки, штрафи за шкідливі і небезпечні технології, санкції (відшкодування збитків, компенсація), страхування, фонди, пільги

[10, с. 491–492]. Комплекс економічних механізмів регулювання має забезпечити оптимальний баланс економічних витрат і рівня техногенної безпеки в умовах обмежених ресурсів у державі. Метою економічного регулювання є акумулювання і реалізація превентивних за своїм характером витрат, які мають бути спрямовані на зниження ризиків техногенних небезпек для населення, територій, соціальних, техногенних і природних об'єктів.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі полягають у плануванні та реалізації вищевказаних заходів у державному управлінні, що дозволить усунути розпорошеність зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, наукового потенціалу країни щодо комплексного розв'язання проблем запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного характеру.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рева Г. В. Український соціум: загрози екстремальних ситуацій : [монографія] / Рева Г. В., Врублевський В. К., Ксьонзенко В. П., Мариніч І. В. ; за ред. проф. В. К. Врублевського. – К. : Інформ.-видавн. центр «Інтелект», 2003. – 432 с.
2. Кучма М. М. Цивільна оборона (цивільний захист) : [навчальний посібник]. – Львів : «Магнолія плюс» ; видавець СПБ ФО «В. М. Піча», 2006. – 360 с.
3. Шоботов В. М. Цивільна оборона : [навчальний посібник]. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 438 с.
4. Стеблюк М. І. Цивільна оборона та цивільний захист : [підручник] / М. І. Стеблюк. – К. : Знання-Прес, 2007. – 487 с.
5. Михайлюк В. О. Цивільний захист : [навчальний посібник] / В. О. Михайлюк. – Миколаїв : ЦДМТУ, 2003. – Ч. 2. Надзвичайні ситуації. – 124 с.
6. Чмига В. О. Діяльність органів державної влади у сфері цивільного захисту населення і територій : [навч. посіб.] ; за заг. ред. В. О. Чмиги / Чмига В. О., Клименко Н. Г., Орел М. Г. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 155 с.
7. Фалеев М. И. Основы государственной политики в области обеспечения комплексный природно-техногенной безопасности России в современных условиях / М. И. Фалеев // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 2002. – № 4. – С. 223–229.
8. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України : [монографія] / Г. П. Ситник. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
9. Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях / Б. Н. Порфирьев. – М. : Наука, 1991. – 136 с.
10. Данилишин Б. М. Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки України / Данилишин Б. М., Ковтун В. В., Степаненко А. В. – К. : Лекс Дім, 2004. – 552 с.

Рецензенти: Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент;
Козлова Л. В. – к.н.держ.упр.

© Петров П. П., 2011

Дата надходження статті до редколегії 19.07.2011 р.

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ – НАПРЯМОК ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СПІЛЬНОТИ

У даній статті визначаються завдання щодо модернізації системи розвитку професіоналізму державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні; автор досліджує особливості, притаманні розвитку професіоналізації державної служби в контексті вступу до європейської спільноти.

Ключові слова: державна служба, державотворення, державне управління, державний службовець, професіоналізм.

В данной статье определяются задания для модернизации системы развития профессионализма государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления в Украине; автор исследует особенности, присущие развитию профессионализации государственной службы в контексте вступления в европейское сообщество.

Ключевые слова: государственная служба, государственное строительство, государственное управление, государственный служащий, профессионализм.

In given article tasks for modernization of system of development of professionalism of civil servants and officials of local government in Ukraine are defined; the author investigates the features inherent in development of professionalizing of public service in a context of the introduction into the European community.

Key words: public service, the state building, the government, the civil servant, professionalism.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Існування держави без державної служби та державного управління неможливе. Як відомо, державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою як органічна складова останньої. Державна служба та держава йдуть поряд та взаємно обумовлюють одна одну, оскільки «інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління» [10, с. 144].

На сучасному етапі розвитку українського суспільства актуальні завдання щодо модернізації системи розвитку професіоналізму державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. З одного боку, сила держави визначається її спроможністю вирішувати зовнішні і внутрішні проблеми, а з іншого – вона повинна бути правовою, демократичною, соціально орієнтованою, підконтрольною народowi, міцно поєднувати державу і громадянське суспільство. Майбутнє країни повною мірою залежить від якості державної служби – головного правового інституту сучасної

держави. Якість функціонування як суспільства у цілому, так і кожного громадянина зокрема, здатна підвищити професійна, ефективно діюча система державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз різних аспектів даної проблеми започаткований у дослідженнях вітчизняних (В. Олуйко, Ю. Оболенський, І. Пахомов) та зарубіжних практиків та науковців (К. Х. Маттерн, Н. Меннінг, Н. Парісон, Ж. Шевальє тощо) І. М. Пахомов визначає: «ефективна державна служба становить один з найважливіших чинників успішного проведення політичних, економічних та соціальних реформ в Україні... Саме у перехідний період розвитку суспільства якість функціонування державної служби суттєво впливає на процеси становлення демократії, розвитку ринкової економіки, інтеграції, незалежності, глобалізації тощо. Необхідним атрибутом розбудови незалежної, демократичної, правової держави є пріоритетний розвиток системи державної служби. Саме від якості державної служби залежить ефективність створення та виконання законів, інших нормативних державно-правових актів, надання послуг» [12, с. 20].

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Державна служба й досі з політичних мотивів утрачає талановитих людей і марнує свій потенціал. На жаль, чітку залежність між професійною політично нейтральною державною службою та ефективністю держави частина суспільства не усвідомлює, тому Уряд має бути готовим до того, що модернізація державної служби і неминучі при цьому значні фінансові затрати стануть украй непопулярним кроком.

Формулювання мети статті. Більшість країн, і не лише з перехідною економікою, переживають період значних змін сфери державної служби. Ці зміни прискорюються такими чинниками, як глобалізація, вимога прозорості діяльності державних органів, вступ до ЄС або іншими значними змінами.

Це призводить до поширення усвідомлення того, що державна служба у процесі змін потребує людей, підготовлених не лише у своїй суто професійній сфері, але й у галузі управління та лідерства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейський досвід проведення глобальних соціально-економічних реформ свідчить про необхідність зміцнення державної служби – посилення статусу державного службовця, створення умов для творчої, ініціативної праці. На жаль, на сьогодні в Україні спостерігається зниження ролі державної служби, недооцінка праці державних службовців, їх ролі у становленні та розвитку державності.

Для забезпечення інформаційно-аналітичної, експертної та організаційної підтримки розвитку державного управління, посилення інституційної спроможності державної служби в Україні та її адаптації до стандартів Європейського Союзу постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 року за № 485 в Україні створено центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України.

Європейська інтеграція, а також реалізація активної багатосторонньої зовнішньої політики у рамках універсальних та регіональних міжнародних організацій є одними із зовнішньополітичних пріоритетів України.

Пріоритетами співробітництва України у сфері державної служби та державного управління на 2009-2011 роки є:

1) побудова сучасної системи управління персоналом на державній службі та запровадження конкурсного відбору на державній службі, зокрема на вищі посади державної служби;

2) модернізація системи професійного навчання державних службовців та розвиток спроможності Школи вищого корпусу державної служби;

3) використання електронного урядування у функціональному управлінні державною службою;

4) удосконалення системи планування та координації державної політики;

5) упорядкування системи та структури органів виконавчої влади;

6) запобігання проявам корупції [8].

Цікаво відзначити, що особливості, які мають ті, чи інші країни, позначаються на конкретних інструментах визначення компетенцій та проведення досліджень, натомість тенденції є подібними, а загальні підходи та стандарти є спільними. Так, європейські країни приділяють пильну вагу вдосконаленню процедур та механізмів управління своїм вищим корпусом державної служби, визнаючи важливість розвитку корпоративного лідерства та лідерів, здатних слугувати прикладом для інших та згуртувати команди професіоналів, спроможних діяти стратегічно та результативно. Світовий столітній позитивний досвід державного реформування (реформи Шарля де Голля у Франції, Конрада Аденауера і Людвіга Ерхарда у ФРН, Хуана Карлоса I в Іспанії тощо) та наш минулий негативний досвід підтверджують, що ефективні соціальні перетворення і функціонування правової держави й громадянського суспільства неможливі без професійної та політично нейтральної державної служби [14, с. 19].

Серед спільних базових підходів є визначення компетенцій лідерства, яким повинні володіти керівні кадри, та використання цих компетенцій в усіх процесах управління людськими ресурсами, зокрема, як ключових критеріїв для добору, оцінювання та розвитку.

Певна річ, такі перетворення неможливі без досвідченого персоналу, спроможного втілити європейські принципи в Україні, без нової якості кадрової політики. Чинне законодавство про державну службу, на жаль, вичерпало свої можливості і сьогодні лише сповільнює професіоналізацію чиновництва. Політична заангажованість та недостатня соціальна захищеність поряд з іншими негараздами є каталізатором корумпованості та однією з основних причин низької ефективності державної служби. Інституційна пам'ять – це не просто модний вираз, це основа внутрішньої безпеки держави і гарантія її сталого розвитку.

Сьогодні дедалі частіше виявляються політики і чиновники, нездатні вести за собою країну. Та чи приділяємо ми достатньо уваги розвитку лідерства, чи вкладаємо належні кошти і зусилля у розвиток вищого корпусу державної служби? Адже частина керівників має академічну освіту і гостро потребує інтенсивного озброєння сучасними знаннями, вміннями і навичками. Варто лише вітати утворення Школи вищого корпусу державної служби та її ініціативи щодо розвитку керівного складу чиновництва, проте без широкої підтримки та визнання такі зусилля не принесуть очікуваного результату [13, с. 6].

У цілому можна стверджувати, що загальною є тенденція до більш прикладної підготовки, орієнтованої на здобуття навичок як для лідерів, так і для керівників та адміністраторів нижчого рівня. Загальною вважається підготовка з

лідерства, управління та специфічних навичок, пов'язаних з виконанням професійних обов'язків, від уміння користуватися комп'ютером до аналізу політики.

Одним із пріоритетів державної політики має стати професіоналізація державної служби через систему професійного навчання державних службовців. Залежно від національної практики та традицій набувають відмінностей й Інституційні заходи щодо забезпечення професійної підготовки.

Прийняття указів Президента України від 30 травня 1995 року № 398/95 «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» та від 10 листопада 1995 року № 1035/95 та «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» започаткували систему професійного навчання державних службовців в Україні. Реалізація заходів, спрямованих на виконання цих указів, дала можливість визначити засади організації професійного навчання державних службовців, створивши для цього відповідну мережу навчальних закладів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, було сформовано освітню галузь «Державне управління» для підготовки магістрів за спеціальностями «Державне управління» та «Державна служба» [1], [2].

З метою вдосконалення системи професійного навчання державних службовців розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 р. № 385-р схвалено «Концепцію формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».

Система професійної підготовки державних службовців (надалі – Система) досить успішно функціонує протягом 15 років, але не можна сказати, що вона досконала.

Система у нових умовах не забезпечує підготовку професіоналів у сфері державного управління та місцевого самоврядування, не спрямована на формування службовця нової формації, не виконує виховної функції. А за словами Начальника Головного Управління державної служби в Україні Тимофія Мотренка: «Система професійного навчання державних службовців має носити випереджальний характер щодо поставлених завдань соціально-економічного розвитку країни та формування національної еліти професіоналів у галузі державного управління».

Система не стала органічною складовою державного управління, інститутом державної служби, вона не забезпечує результативність її діяльності через розвиток інтелектуального потенціалу працівників, не охоплює всіх службовців. Зміст, організація та форми професійного навчання службовців не відповідають сучасній парадигмі державного управління – надання конституційно і законодавчо визначених послуг особі, громадянину та населенню з необхідною

якістю за змістом і терміном, потребам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, не мають випереджаючого характеру, їм бракує практичної спрямованості, недостатньо використовуються сучасні інформаційно-комунікаційні технології [16].

Науково-педагогічні та наукові працівники закладів системи відірвані від діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, не проводять експертно-аналітичний супровід їх діяльності, не мають досвіду практичної діяльності в цих органах.

Система не забезпечена необхідною законодавчою базою, демократичними стандартами щоденної професійної діяльності державних службовців, ефективними механізмами вивчення потреб і оцінки якості професійної діяльності та навчання, достатнім ресурсним забезпеченням, у тому числі фінансовим (фінансування підвищення кваліфікації в 100 разів менше, ніж у країнах розвинутої демократії), кадровим і науково-методичним [16].

Іншими словами, чим більша потреба в покращенні загальноосвітнього рівня державних службовців, тим більша потреба спиратися на кращі навчальні заклади у галузі фахової підготовки державних службовців.

Сьогодні беззаперечним фактом є ефективне функціонування національної мережі освітніх закладів, які забезпечують професійну підготовку працівників державного сектора. З 2008 року Головдержслужбою розпочата робота щодо створення конкурентного середовища серед вищих навчальних закладів, ліцензованих за напрямом підготовки 8.150000 «Державне управління».

Для цього на виконання доручення Кабінету Міністрів України Головдержслужбою розроблено та зареєстровано в Міністерстві юстиції наказ «Про затвердження Порядку конкурсного відбору навчальних закладів для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням» від 23.02.2009 № 49 [7].

У 2011 році за підсумками засідання Комісії з конкурсного відбору вищих навчальних закладів для підготовки магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління» за державним замовленням від 29 квітня 2011 року протокол № 3 залишилось лише 14 вищих навчальних закладів, рекомендованих для виконання державного замовлення відповідно до рейтингу ВНЗ за спеціальністю «Державна служба» у 2011/2012 навчальному році. Але критерії відбору залишають багато суперечливих пунктів щодо складових конкурсних пропозицій та критеріїв об'єктивного оцінювання вищих навчальних закладів.

В Україні за останні роки лише близько 40 % держслужбовців пройшли перепідготовку, як правило, на короткострокових курсах (2-5 днів) інформаційно-оперативного характеру, що не сприяє глибокій професійній перепідготовці кадрів. При цьому значна частина висококваліфікованих

фахівців змушена займатися рутинною роботою, в якій не реалізується їхня професійна компетентність. Висококваліфіковані фахівці молодого й середнього віку воліють працювати у підприємницьких структурах. Причини тому – недостатня заробітна плата, відсутність системи професійно-посадового просування, зниження престижу держслужби. Відзначається, що у держслужбовців не виражений інтерес до підвищення професійної кваліфікації, тому що він не мотивується ані матеріально, ані службовим просуванням [16].

Міжнародний досвід свідчить, що успіх позитивних соціально-економічних перетворень на пряму залежить від ефективності державної політики щодо професійного розвитку кадрів органів влади та політичної відповідальності уряду за модернізацію системи професійного навчання державних службовців з урахуванням вимог часу.

Наприклад у Франції, просування у кар'єрі державних службовців, у першу чергу, залежить від професійних здібностей та освіти, більш того, основною умовою є вимога професійної підготовки і підвищення кваліфікації [9].

Ефективність та результативність діяльності системи професійного навчання може бути досягнута за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти вимогам освіти для суспільства, побудованого на знаннях та інформації, а саме:

- освіта протягом усього життя;
- освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп'ютерних технологіях і доповнює традиційні методи і технології новими можливостями;
- освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми траєкторіями;
- освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань [16].

Що ж таке «професіоналізм державних службовців»?

Згідно з енциклопедією соціології «професіоналізація» – це процес придбання людиною професії та включення її до професіонального середовища. Поглиблюючи спеціальну підготовку, людина розвиває свою зацікавленість у даній роботі, прагне до підвищення змістовності праці. Таким чином, професіоналізація, якщо розглядати її як загальне явище, являє собою реальний прогрес щодо відношення індивіда до праці [15].

Поняття «професіоналізм державних службовців» є якісно-ціннісним комплексом поєднання глибоких різносторонніх знань, умінь, професійних управлінських навиків, практичного досвіду, загальнолюдської культури, що відображає ступінь самоорганізації особи, рівень її професійної діяльності, забезпечує ефективність державної служби та сприяє зростанню її авторитету [11].

Для розвитку професіоналізму державного службовця, враховуючи європейські норми державної служби, необхідно:

- дотримуватися етики поведінки;

- якісно вирішувати завдання відповідно до своїх службових обов'язків, результати яких відповідають вимогам суспільства;

- бути компетентним, ефективним;
- орієнтуватись на задоволення потреб конкретних груп споживачів державних послуг;

- вміти ефективно спілкуватися;
- мати мотивацію до роботи та задоволення від неї;

- використовувати новітні технології у своїй діяльності, досягати певного необхідного рівня професійних особистісних якостей, знань і умінь;
- бути доброзичливим, чуйним, співчувати іншим;

- бути відповідальним за свої вчинки;
- не використовувати дискримінаційних методів проти інших осіб щодо національності, мови, кольору, культури, віку, політики, релігії або сексуальної орієнтації;

- вміти надихати колег та клієнтів;
- бути людиною з гідною репутацією та високими моральними принципами;
- турбуватися за своє кар'єрне зростання та професійний розвиток;

- бути відкритим до інновацій;
- мати бажання постійно підвищувати свій рівень знань за фахом, навчатися;

- бути відданим професії, вміти робити якісну та кількісну самооцінку своєї праці.

Професіоналізація припускає постійний супровід професійної діяльності спеціаліста, який може здійснюватись у формі різнопланового консультування, тренінгів, надання методичної та практичної допомоги.

Супровід дозволяє змінити негативні професійні установки службовців, реконструювати професійний досвід, а також сформулювати нові зразки професійної поведінки. Такі заходи поєднуються з управлінням кар'єрою персоналу.

Постановою Кабінету Міністрів України №572 від 10.06.2009 «Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. № 423» врегульовано питання щодо прийняття на державну службу без конкурсного відбору або стажування випускників усіх вищих навчальних закладів, що здобули вищу освіту за спеціальностями галузі знань «Державне управління» та особи, які закінчили аспірантуру та докторантуру за денною формою навчання, у державні органи, які направляли зазначених осіб на навчання за державним замовленням [3].

За ініціативою Голодержслужби Кабінет Міністрів України також прийняв Постанову № 655 від 01.07.2009 «Про доповнення Положення про прийом слухачів до Національної академії державного управління при Президентові України», якою встановлено слухачам Національної академії державного управління при Президентові України з 1 вересня 2009 р. стипендію у розмірі не більше 1,5 максимального посадового окладу провідного спеціаліста міністерства для слухачів, аспірантів

та докторантів Національної академії державного управління при Президенті України [4].

Прийнята постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 789 «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників», якою удосконалено організацію прийому осіб на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління», особливості навчального процесу, проведення державних іспитів та захисту магістерських робіт, організацію процесу працевлаштування випускників [5]. Характерною зміною в Постанові є трьохсторонній договір про підготовку магістра за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління». У договорі зазначена відповідальність державного службовця, а саме: відшкодувати вартість навчання відповідно до пункту 62 Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 789.

У 2009 році Головдержслужба організовувала роботу щодо розширення повноважень та компетенцій центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій у загальній системі професійного навчання, зміщуючи акценти на користь системи підвищення кваліфікації як в організаційному, так і у фінансовому плані.

Також Постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 року № 564 затверджено нову редакцію Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого

самоврядування, де, нарешті, визначені головні засади функціонування зазначеної Системи. Крім того, пунктом 8 Постанови, участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець» визнана видом підвищення кваліфікації [6].

Державна служба має будуватись на наукових засадах, враховуючи цілий ряд суб'єктивних та об'єктивних факторів. У першу чергу, це пов'язано зі становленням української державності. Саме від професіоналізму службовців, їхнього вміння правильно приймати управлінські рішення залежить майбутнє України.

Світовий досвід свідчить, що одним з ключових завдань процесу реформування державної служби стає створення прямої кореляції між службовим просуванням і оплатою праці з рівнем кваліфікації службовця, його компетентністю та діловими якостями. Установлення такого зв'язку надає кожному державному службовцю можливість підвищити зацікавленість і відповідальність за свій професійний розвиток. Однак, створення системи впливу навчання на кар'єрне просування державних службовців вимагає внесення низки змін до наявних організаційно-правових засад державної служби в Україні.

Адаптація державної служби до норм Європейського Союзу – це основна мета розвитку державної служби України. Але ще потрібно провести значну роботу в цих напрямках для створення в Україні державної служби, заснованої на європейських цінностях та принципах.

З досвіду зарубіжних країн відомо, що в ситуаціях постійних змін та неузгодженості нормативно-правового забезпечення, кризових явищ та нестабільної політичної ситуації саме система професійного навчання, враховуючи орієнтацію на прогресивний напрямок щодо поставлених завдань соціально-економічного розвитку країни, може стати основою позитивних змін та запорукою формування національної еліти професіоналів у галузі державного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців», Указ Президента України від 30 травня 1995 року №398/95.
2. «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» Указ Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95.
3. «Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. № 423» Постанова Кабінету Міністрів України від 10 червня 2009 року №572 // Офіційний вісник України від 19.06.2009 – 2009 р., № 43, стор. 148, стаття 1444.
4. «Про доповнення Положення про прийом слухачів до Національної академії державного управління при Президенті України» Постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 року № 655 // Урядовий кур'єр від 16.07.2009 – № 126.
5. «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників» Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 789 // Урядовий кур'єр від 12.08.2009 – № 145.
6. «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 року № 564 // Урядовий кур'єр від 04.08.2010 – № 142.
7. «Про затвердження Порядку конкурсного відбору навчальних закладів для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням» Наказ Головдержслужби України від 23 лютого 2009 року № 49.
8. «Стратегія міжнародного співробітництва Головдержслужби України на 2009-2011 роки», наказ Головдержслужби України від 04.06.2009 № 165.

9. Бураковська А. В. Досвід навчальної підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи з питань європейської інтеграції Бураковська А. В., Мельников О. Ф., Татарець О. Л. // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Т. 2. – С. 298–301.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
11. Оболенський О. Ю. Державна служба : [навч. посібник]. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
12. Пахомов І. М. Проблема побудови сучасної теорії державної служби: підходи до вирішення / Пахомов І. М. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 253 с. – (Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу) (Матеріали щорічної науково-практичної конференції. 28 квітня 2005 р.).
13. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка.] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
14. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посіб.] / Є. С. Черноног – К. : Знання, 2008. – 458 с.
15. Енциклопедія соціології. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.slovari.yandex.ru/dict/sociology>
16. Матеріали офіційного веб-сайту Голодержслужби України. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/>

Рецензенти: Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент, державний службовець І рангу;
Плеханов Д. О. – д.держ.упр., доцент.

© Верба С. М., 2011

Дата надходження статті до редколегії 30.08.2011 р.

Розділ 2

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ І МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РІВНІ РЕГІОНУ

Визначено форми державного регулювання господарської діяльності на рівні регіону. Обґрунтовано методи державного регулювання господарської діяльності на рівні регіону.

Ключові слова: Господарська діяльність, державне регулювання, конкуренція, метод, регіональна стратегія, форма.

Определены формы государственной регуляции хозяйственной деятельности на уровне региона. Обоснованы методы государственной регуляции хозяйственной деятельности на уровне региона.

Ключевые слова: Хозяйственная деятельность, государственная регуляция, конкуренция, метод, региональная стратегия, форма.

The forms of the state adjusting of economic activity are certain at the level of region. The methods of the state adjusting of economic activity are grounded at the level of region.

Key words: Economic activity, state adjusting, competition, method, regional strategy, form.

Вступ. Для забезпечення розвитку міжрегіональних економічних зв'язків в Україні необхідно розроблення у рамках регіональних стратегій соціально-економічного розвитку основних напрямів державного регулювання у напрямках зміцнення ресурсного потенціалу регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності. Звідси виникає необхідність теоретичного обґрунтування пропозицій та розробки методологічних засад удосконалення державного регулювання розвитку регіонів України в умовах посилення міжрегіональних економічних зв'язків.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми державного регулювання розвитку регіонів досліджуються як зарубіжними, так і вітчизняними вченими. Серед зарубіжних науковців слід відмітити праці П. Самуельсона, А. Сміта, І. Фішера, Д. Хікса, У. Шарпа; вітчизняних – О. М. Алімова, П. Ю. Бельського, М. П. Бутка, М. І. Долішнього, О. О. Єрошкіної, О. М. Іваницької, О. В. Іванченко, В. Ю. Керецман, М. Х. Корецького, Ю. Б. Коротича, О. П. Крайника, М. А. Латиніна, А. С. Лисецького, О. Г. Топчієва та інших. Так, зокрема, сутність, основні напрямки, пріоритети державної регіональної політики визначили М. М. Миколайчук та Д. В. Нехайчук.

Постановка завдання:

- визначити форми державного регулювання господарської діяльності на рівні регіону;
- обґрунтувати методи державного регулювання господарської діяльності на рівні регіону.

Виклад основного матеріалу. Здатність нерегульованого ринку спонтанно забезпечувати загальну рівновагу і високу ефективність економіки обмежена. «Навіть розвинутим економікам властиві й загальна нерівновага, й неефективність. Такі ситуації у теорії називаються «ринковими провалами». Вони характерні й для умов досконалої конкуренції – «ідеального» ринку, а тим більше для розвинутої ринкової економіки, у якій переважають монополії і олігополії» [3, с. 150]. Роль державного регулювання в економіці України, на наш погляд, повинна бути набагато вища, ніж у країнах заходу, оскільки вона далека від ідеалу вільного ринку.

Виходячи із загальних принципів стратегічного планування розвитку організацій [6, с. 15], можна сформулювати основні (базові) принципи ефективного функціонування регіону:

- цілевстановлення та цілереалізація – усі заходи та шляхи їх здійснення, передбачені у системі стратегічного планування, спрямовано на встановлення та досягнення цілей (стратегічних орієнтирів): система планування відповідальна за це. Відповідність цьому принципу свідчить про дієвість планів, які цінні тим, що дають змогу досягти результатів;
- багатоваріантність – реакція на середовище, що змінюється, шляхом переходу на заздалегідь обґрунтовані та визначені альтернативи;
- глобальність, системність, комплексність і збалансованість – орієнтація на охоплення

окремими стратегіями всіх аспектів діяльності об'єкта та взаємозв'язок між ними (у межах стратегічного планування готують систему рішень, а не окремі рішення); спрямованість на зміну ситуації зовні та всередині регіону;

- спадковість – стратегічні зміни мають впроваджуватися у певному порядку з урахуванням досягнутих результатів і специфічних особливостей процесів та явищ;

- безперервність – стратегічна діяльність є складним процесом, зупинка якого повертає регіон у початкову позицію;

- наукова та методична обґрунтованість – використання поширених науково-методичних підходів допомагає розробляти реальні плани, узгоджені з параметрами зовнішнього та внутрішнього середовища;

- реалістичність – врахування особливостей функціонування регіону, відносно якого розробляються стратегічні плани, та можливості досягнення певних параметрів;

- гнучкість, динамічність, реакція на ситуацію – урахування часових характеристик і характеру змін, що відбуваються в регіоні;

- ефективність і соціальна орієнтованість – забезпечення, з одного боку, перевищення результатів, передбачених плануванням над витратами, потрібними для його здійснення; з іншого – розв'язання не лише суто виробничих проблем, а й участь у пом'якшенні суспільних проблем;

- кількісна та якісна визначеність – планування має дати певні орієнтири, які відіграватимуть роль контрольних точок, але не можна процес планування звести лише до розрахунків показників, забуваючи про сутність процесів, які потрібно здійснити.

Теоретичне обґрунтування і методологічне забезпечення державного регулювання господарської діяльності на рівні регіону практично виявляється у формах його участі у процесі управління. Вони можуть бути найрізноманітнішими і визначаються у кожному регіоні у залежності від поставлених цілей, конкретних завдань, стану економіки регіону і галузі, ринкової кон'юнктури, наявності власних ресурсів і можливостей їх залучення зі сторони, експортного й імпортного потенціалу та інших характеристик.

У наукових дослідженнях державного управління використовується комплекс загально-філософських наукових методів, найважливішими з яких є – нормативний метод, що передбачає обґрунтування найважливіших знань і прогнозів соціально-економічного розвитку муніципального утворення системою норм і нормативів, що враховують місцеві особливості. На базі науково обґрунтованих норм визначаються потреби населення міста, сільського поселення, району в товарах і послугах на найближчу і віддалену перспективу.

На основі норм і нормативів забезпечується використання природних ресурсів. Нормативи враховують рівень науково-технічного прогресу, новітні технології, умови розвитку й

функціонування галузей виробництва, специфіку муніципального утворення.

З нормативним методом тісно пов'язаний балансовий метод. Він дозволяє вибрати правильні співвідношення між галузями територіального утворення і тими, що доповнюють внутрішньо-регіональний комплекс. Баланс необхідний для розробки раціональних внутрішньорегіональних і міжрегіональних зв'язків, економічного обґрунтування розміщення окремих підприємств на території муніципального утворення. При розробці такого балансу зв'язок потреб і ресурсів досягається на підставі науково обґрунтованих регіональних норм. За допомогою балансу визначається потреба у ресурсах і товарах. Балансові розрахунки необхідні для визначення потреб у робочій силі різної класифікації.

Розробка територіального балансу дає змогу оцінити ступінь задоволення господарства муніципального утворення за рахунок власного виробництва, а також визначити можливі об'єми ввезення і вивозу продукції.

Балансові розрахунки дають змогу оцінити доцільність нового будівництва на території муніципального утворення якого-небудь господарського об'єкта і визначити його потужність. Балансові розрахунки на муніципальному рівні складаються щодо водних, лісових, земельних ресурсів для оцінки забезпеченості господарства даними видами ресурсів.

Важлива роль балансового методу при оцінці фінансового забезпечення муніципального утворення. При цьому найважливішою складовою частиною фінансового балансу є зведений розрахунок об'єму капіталовкладень для визначення основних напрямів соціально-економічного розвитку, його ефективності й пропорційності.

Широке застосування у державному управлінні знайшов метод системного аналізу. Зупинимося на цьому методі більш докладніше.

Саме комплексне застосування принципів, аспектів і методів системного підходу дозволить сформувати основоположні системи районної влади (економічну, агропромислову, фінансову, соціальну) з раціональним складом, структурою, функціями, здатної правильно і реально досягти цілі державної політики району з різних функціональних напрямів.

Системний аналіз – це усебічний аналіз, що використовує принцип етапності, починаючи від постановки мети, визначення завдань, формулювання наукової гіпотези, усебічного вивчення особливостей оптимального варіанта розміщення виробництва. При цьому критерієм оптимальності є ефективність, тобто найбільше задоволення потреб населення.

Системний аналіз – це метод, що розглядає зв'язки й цілісність складних систем. Управління на основі системного методу включає три етапи:

- 1) визначення сфери, області й масштабу діяльності суб'єкта управління;
- 2) здійснення безпосередньо системного аналізу;

3) розробка альтернативних варіантів вирішення певних проблем і вибір оптимального варіанта.

Особливо важливий системний аналіз при вирішенні управлінських завдань.

Дотепер на практиці застосовується вузькопрофільний, а не системний підхід до формування районної системи управління без конкретизації особливостей їх складу, структури, функцій і особливостей взаємодії між собою. Це ускладнює узгодження і ув'язку цілей, завдань, пріоритетів розвитку, перевитрату або цільове використання ресурсів, управління районом, веде до марної втрати сил, ресурсів, обману суспільства й до соціальної напруженості.

Реальна ж система цілей повинна підкреслювати, що районна адміністрація може зробити сама у сфері соціально-економічного розвитку, а де їй потрібна допомога від вищестоящих систем державного управління.

На сучасному етапі розвитку суспільства не лише учені, але і багато інженерів, технічних працівників, керівників виробництва, лікарів, педагогів, соціологів, економістів, політичних діячів прагнуть здійснювати свою роботу усвідомлено, системно [5, с. 148]. Для багатьох не потребує доказів доцільність застосування системного підходу до вирішення виникаючих на практиці проблем. Наприклад, у книзі по маркетингу наголошується «Якщо фірма не хоче розглядати все навколишнє середовище (контрольовані і неконтрольовані чинники) з позиції системного підходу, зростає вірогідність того, що організація втратить відчуття перспективи і не досягне помітних результатів. Таким чином, застосовувати маркетинг – значить, реалізовувати системний підхід до управлінської діяльності з чітко поставленою метою, деталізованою сукупністю заходів, спрямованих на її досягнення, а також використовувати відповідний організаційно-технологічний механізм» [2, с. 68].

Вірогідність досягнення позитивних результатів практичної діяльності тим більша, чим вищі рівні її системності. Повсякденна практика вимагає, щоб наше мислення підпорядковувалося певній логіці, що забезпечує правильність пізнання і ефективність виробничої діяльності.

Системний підхід, будучи конкретно науковим методом діалектико-матеріалістичної методології, має загальнонаукове значення. Він базується на ряді принципів діалектики: взаємозв'язок і розвиток, залежність і незалежність, якісна відмінність окремого й цілого.

Наукове прогнозування наслідків економічних перетворень може бути здійснено лише на основі системного підходу. Економіст С. Леонов підкреслював: «Щоб прогнозувати розвиток економіки потрібен системний підхід. Економіка кожної країни – це велика система, в якій багато різних видів діяльності, а кожна з них щось виробляє – промислову продукцію, послуги, роботу, які споживають інші галузі. Кожна ланка, компонент системи може існувати лише тому, що

вона одержує щось від інших. Ми вивчаємо одну країну, беручи до розрахунку від шестисот-семисот галузей, у той час як японці доходять до двох тисяч» [4, с. 112].

Системний підхід, будучи базовим методом наукової методології, має загальнонаукове й практичне значення тому дасть змогу зменшити ризики помилок.

У регіональному управлінні широко використовуються статистичний метод (числення індексів, кореляційний аналіз). Усі наукові методи тісно доповнюють один одного. Крім того, у регіональному управлінні застосовуються й свої специфічні методи управління, що є сукупністю способів і засобів дії суб'єкта, що управляє, на об'єкт. Ці методи підрозділяються на організаційні, економічні і соціально-психологічні.

Організаційні методи управління є системою дій, спрямованих на організаційні відносини для досягнення конкретної мети. До них слід віднести організаційно-стабілізуючі, розпорядницькі й дисциплінарні методи дії.

Економічні методи управління є сукупністю способів дії шляхом створення певних економічних умов для виконання поставлених завдань. Їх можна здійснити за допомогою фінансово-цінових важелів, складання прогнозів, створення економічних стимулів, затвердження господарського розрахунку.

Соціально-психологічні методи управління є способами дії, заснованими на використанні соціально-психологічних чинників, до яких можна віднести риси характеру муніципального службовця, його здатності, темперамент тощо. Такі методологічні основи державного управління на місцевому рівні.

Маючи у своєму розпорядженні різні за масштабами, структурою, економічною значущістю об'єкти управління місцеве господарство використовує і різну методіку побудови з різним змістом цілей управління цими об'єктами. Це можна побачити на прикладі управління містом і адміністративним районом у різних територіальних одиницях України.

До основних напрямів, до яких варто прикласти зусилля державного регулювання господарської діяльності на рівні регіону, на наш погляд, варто віднести: розвиток державного підприємництва у галузі; галузеве макропрограмування; розробка бюджетної політики з урахуванням державної підтримки промислового комплексу; кредитно-фінансове регулювання діяльності підприємств і організацій промисловості; застосування механізму стимулюючого оподаткування.

Зазначена спрямованість впливу державного регулювання господарської діяльності на рівні регіону передбачає збереження відповідного співвідношення між ринком і державним втручанням. Принципом його дотримання, на нашу думку, може служити формулювання: конкуренція скрізь, де можливо, регулювання там, де необхідно.

Форми державного регулювання господарської діяльності на рівні регіону за своєю сутністю

спрямовані на створення економічної бази, яка стабільно розвивається, як основи реальної самостійності розвитку всіх регіонів, що передбачає створення умов для оптимального поєднання адміністративних і економічних методів регулювання господарської діяльності.

У сучасній теорії державного регулювання розрізняють адміністративні й економічні методи впливу на керовані об'єкти з метою досягнення поставленої мети. В окрему категорію можна виділити психологічні методи. Варто враховувати, що адміністративні методи, незважаючи на свою непривабливість, залишаються істотним елементом управління на всіх рівнях. Зокрема, з їх допомогою формуються нові організаційні структури для вирішення того або іншого завдання. Іншою особливістю є командний характер виконання, пов'язаний з ієрархічною побудовою адміністративних організаційно-управлінських структур.

Адміністративним органам управління притаманно багато недоліків, наприклад, громіздкість апарата, придушення ініціативи, суб'єктивізм у прийнятті рішень, бюрократизм тощо. Дані методи необхідно використовувати у розумних межах, поєднуючи їх з іншими методами.

Адміністративні методи не пов'язані зі створенням додаткового матеріального стимулу або небезпекою фінансового збитку. Вони базуються на силі державної влади і включають заходи заборони, дозволу і примусу. «Адміністративні важелі регулювання у розвинутих країнах з ринковою економікою – відзначає В. Безязичий – використовуються у незначних масштабах. Їх сфера дії в основному обмежується охороною навколишнього середовища і створенням мінімальних побутових умов для відносно слабо соціально-захисених верств населення» [1, с. 46].

До основних методів прямого адміністративного впливу можна віднести:

- визначення стратегічних цілей розвитку економіки і їх вираження у планах і цільових програмах;
- державна підтримка певних програм і контрактів;

- державні замовлення на постачання певних видів продукції, на виконання робіт і надання послуг;
- нормативні вимоги якості й сертифікації продукції;
- ліцензування і квотування зовнішньоекономічної діяльності;
- правові й адміністративні заборони й обмеження з випуску певних видів продукції, об'єднанню підприємств із метою захоплення ринку.

Поряд з адміністративними методами слід зазначити ще й інші неекономічні засоби регулювання – психологічні. У першу чергу, до них можна віднести урядові переконання (заклики виявляти стриманість у витратах, купувати більше вітчизняних і менше імпортованих товарів, активніше брати участь у житловому будівництві, купувати облігації державної цільової позики). Формулювання довгострокових цілей державної економічної політики також є засобом регулювання, оскільки вона впливає на прийняття економічних рішень господарських суб'єктів.

Економічні важелі державного регулювання підрозділяються на важелі грошово-кредитної і бюджетної політики. На сьогодні вони повинні бути різноплановими і включати найбільш ефективні інструменти. Сукупність державних заходів у галузі грошового обігу і кредиту одержала назву грошово-кредитної політики. Її головна мета полягає у регулюванні економічної ситуації шляхом впливу на стан кредиту і грошового обігу, у тому числі для активної боротьби з інфляцією.

Висновки. Таким чином, в останні роки, з переходом на ринкову економіку й порушенням питання про роль держави у регулюванні економічних процесів у цій системі, активно стали обговорювати питання про неприйнятність використання деяких методів, зокрема адміністративних. На наш погляд, така точка зору не має під собою ні теоретичних, ні практичних основ. А, навпаки, світовий розвиток засвідчив, що при «здійсненні політики державного регулювання економіки необхідно використовувати не лише економічні, але й адміністративні методи». Вони повинні мати оптимальне поєднання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Без'язичий В. Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону / В. Без'язичий, В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління. – К. : УАДУ, 2000. – №1(6). – С. 45–49.
2. Заблудська І. В. Оцінювання інвестиційної привабливості регіону за допомогою поліструктурного показника / І. В. Заблудська, О. М. Шаповалов // Держава та регіони. Серія : Економіка і підприємництво. – 2009. – № 4. – С. 67–72.
3. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: [монографія] / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
4. Леонов С. Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике / С. Н. Леонов. – Одесса : Кросс, 2001. – 216 с.
5. Нечай А. Державне регулювання фінансово-економічної кризи: можливо чи необхідно? / А. Нечай // Право України. – 2009. – № 6. – С. 147–153.
6. Онищенко В. Методика оцінки експортного потенціалу підприємства та визначення регіональних напрямків його максимізації / В. Онищенко, П. Стичіши, М. Стадник // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2004. – № 1. – С. 14–21.

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

РОЗВИТОК БАГАТОРІВНЕВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розкрито ключові проблеми формування інвестиційної політики підприємств у кризових умовах; запропоновано концептуальні положення формування та реалізації перспективної інвестиційної політики підприємства.

Ключові слова: інвестиційна політика, інвестиційні ризики, виробничі фонди, прибутковість, капітал.

В статье раскрыты ключевые проблемы формирования инвестиционной политики предприятий в кризисных условиях; предложены концептуальные положения формирования и реализации перспективной инвестиционной политики предприятия.

Ключевые слова: инвестиционная политика, инвестиционные риски, производственные фонды, доходность, капитал.

In the article the key problems of formation of investment policy of enterprises in crisis situations; proposed conceptual formulation and implementation of promising investment policy of the enterprise.

Key words: investment policies, investment risk, productive assets, profitability and capital.

Вступ. Сучасні умови української економіки характеризуються високим рівнем монополізації окремих галузей і сфер господарювання, а також наявністю істотної економічної залежності окремих формально самостійних підприємств від різного роду корпоративних утворень і структур. За таких умов роль підприємства, як організаційної форми в управлінні економічними процесами, істотно деформована. При цьому підприємство доцільно розглядати як основну ланку нижнього рівня управління економічною діяльністю незалежно від форми власності і динаміки його відносин з корпоративними структурами. З урахуванням цього зауваження слід модифікувати і відоме визначення економічної ролі підприємства – створення специфічної системи організації для цілей ефективного використання капіталу. Класична задача по найвигіднішому розміщенню капіталу, забезпеченню його збереження і збільшення, визначає все різноманіття організаційно-правових форм підприємств, проте слід урахувати, що розробка інвестиційної політики і розв'язання питань фінансування складень на рівні підприємства в даний час схильні до прямого або опосередкованому контролю з боку горизонтально або вертикально інтегрованих об'єднань. Унаслідок цього, поширене твердження про те, що велика частина інвестиційних процесів у країнах з ринковою економікою здійснюється тільки у рамках діяльності підприємств за рахунок власних

і (або) позикових засобів, утрачає сенс для деяких сфер господарювання. Відповідним чином змінюються також умови реалізації механізмів конкуренції, і, як наслідок, більшість видів інвестиційного ризику для підприємств, що входять до складу корпоративних структур, у значній мірі демпфуються за рахунок корпоративних механізмів управління ресурсами. З іншого боку, і для автономних підприємств актуальність і розміри інвестиційних ризиків можуть істотно залежати від економічних інтересів і поведінки крупних корпорацій. Таким чином, припускаємо, що загальні цілі управління інвестиційним процесом на рівні підприємства певною мірою узгоджуються з інтересами і цілями держави, а для автономних підприємств наявність інтересів монопольних і корпоративних об'єднань у відповідних сегментах ринку впливає на формування інвестиційної політики.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми формування інвестиційної політики як на макро-, так і на мікрорівнях досліджуються зарубіжними та вітчизняними вченими. Серед зарубіжних учених слід відмітити праці П. Друкера, Дж. Кейнса, Г. Менша, Р. Нельсона, М. Портера, П. Ромера, Б. Санто, Б. Твісса, С. Уінтера, А. Шпітгофа, Й. Шумпетера та ін. Численні роботи таких вітчизняних економістів, як О. Амоша, В. Антонюк, Ю. Бажал, О. Волков, Л. Гаман, А. Гальчинський, В. Гєсць, А. Гречан, М. Денисенко, А. Землякін, М. Корецький, М. Крупка, П. Микитюк,

А. Пересада, Д. Плеханов, В. Семіноженко, В. Федоренко та багатьох інших свідчать про актуальність даної проблематики.

Постановка завдання. Визначити ключові проблеми формування інвестиційної політики підприємств у кризових умовах; запропонувати концептуальні положення формування та реалізації перспективної інвестиційної політики підприємства.

Результати. Управління інвестиціями є системою принципів і методів розробки і реалізації управлінських рішень, пов'язаних із здійсненням різних аспектів інвестиційної діяльності підприємства. Воно органічно входить у загальну систему фінансового менеджменту підприємства, будучи однією з основних функціональних його підсистем, що забезпечує реалізацію переважно стратегічних рішень.

У процесі управління інвестиційною діяльністю підприємство вирішує наступні задачі:

1. Забезпечення достатньої інвестиційної підтримки високих темпів розвитку операційної діяльності підприємства. Ця задача реалізується шляхом визначення потреби в обсягах інвестування для досягнення стратегічних цілей розвитку операційної діяльності підприємства на окремих його етапах; забезпечення високих темпів розширеного відтворення необоротних операційних активів; формування ефективної і збалансованої інвестиційної програми підприємства на майбутній період.

2. Забезпечення максимальної прибутковості окремих реальних і фінансових інвестицій і інвестиційної діяльності підприємства у цілому при передбачуваному рівні інвестиційного ризику. Максимізація прибутковості інвестицій досягається за рахунок вибору підприємством найбільш ефективних (по показнику чистого інвестиційного прибутку) інвестиційних проектів і фінансових інструментів інвестування. Вирішуючи цю задачу, необхідно мати на увазі, що максимізація рівня прибутковості (чистого інвестиційного прибутку) досягається, як правило, при істотному зростанні рівня інвестиційних ризиків, оскільки між цими двома показниками існує прямий зв'язок. Тому максимізація рівня прибутковості інвестицій повинна забезпечуватися у межах прийнятного інвестиційного ризику, конкретний рівень якого встановлюється власниками або менеджерами підприємства з урахуванням менталітету їх інвестиційної поведінки [1, с. 129].

3. Забезпечення мінімізації інвестиційного ризику окремих реальних і фінансових інвестицій і інвестиційної діяльності підприємства у цілому при рівні їх запланованої прибутковості. Якщо рівень прибутковості інвестицій заданий або планується на майбутнє, важливою задачею є зниження рівня інвестиційного ризику окремих видів інвестицій і інвестиційної програми (інвестиційного портфеля) в цілому. Така мінімізація рівня інвестиційного ризику може бути забезпечена шляхом диверсифікації інвестиційних

проектів і фінансових інструментів інвестування; уникнення окремих видів інвестиційних ризиків і їх передачі партнерам по інвестиційній діяльності, застосування ефективних форм їх внутрішнього і зовнішнього страхування.

4. Забезпечення оптимальної ліквідності інвестицій і можливостей швидкого реінвестування капіталу при зміні зовнішніх і внутрішніх умов здійснення інвестиційної діяльності. Змінний інвестиційний клімат країни, зміни кон'юнктури інвестиційного ринку в цілому або окремих його сегментів, зміни стратегічних цілей розвитку або фінансового потенціалу підприємства можуть привести до зниження очікуваного рівня прибутковості окремих інвестиційних проектів і фінансових інструментів інвестування. У зв'язку з цим важливу роль відіграє своєчасне реінвестування капіталу в найбільш прибуткові (прибуткові) об'єкти інвестування, забезпечуючи необхідний рівень ефективності інвестиційної діяльності в цілому. Найважливішою умовою забезпечення можливостей такого реінвестування капіталу виступає оптимізація рівня ліквідності сформованої підприємством інвестиційної програми (інвестиційного портфеля) в розрізі інвестиційних проектів (фінансових інструментів інвестування). У даному випадку йдеться про оптимізацію, оскільки максимізація рівня ліквідності інвестиційної програми (портфеля), як правило, супроводжується зниженням ефективності інвестиційної діяльності, а його мінімізація приводить до зниження можливостей інвестиційного маневру і втрати платоспроможності при порушенні фінансової рівноваги підприємства у процесі інвестування.

5. Забезпечення формування достатнього обсягу інвестиційних ресурсів відповідно до прогнозованих масштабів інвестиційної діяльності. Ця задача розв'язується шляхом того, що збалансовуються обсяги залучених інвестиційних ресурсів у всіх формах (грошової, товарної, нематеріальної) з прогнозованими масштабами інвестиційної діяльності підприємства у сфері реального і фінансового інвестування. Важливу роль у реалізації цієї задачі виконує обґрунтування схем фінансування окремих реальних проектів і оптимізація структури джерел залучення капіталу для здійснення інвестиційної діяльності підприємства у цілому, а також розробка системи заходів щодо залучення різних форм капіталу.

6. Пошук шляхів прискорення реалізації діючої інвестиційної програми підприємства. Намічені до реалізації інвестиційні проекти, що входять до складу інвестиційної програми підприємства, повинні виконуватися шнайшвидше виходячи з таких мотивів: високі темпи реалізації кожного інвестиційного проекту сприяють прискоренню економічного розвитку підприємства у цілому; крім того, чим швидше реалізується той або інший інвестиційний проект, тим швидше починає формуватися додатковий чистий грошовий потік підприємства у вигляді чистого інвестиційного прибутку і амортизаційних

відрахувань; прискорення реалізації інвестиційної програми підприємства скорочує терміни використання кредитних ресурсів (зокрема за тими інвестиційними проектами, що фінансуються із залученням позикового капіталу); швидка реалізація інвестиційних проектів, що входять до складу інвестиційної програми підприємства, сприяє зниженню рівня інвестиційних ризиків, що генеруються зміною кон'юнктури інвестиційного ринку, погіршенням інвестиційного клімату в країні, інфляцією і іншими чинниками.

7. Забезпечення фінансової рівноваги підприємства в процесі здійснення інвестиційної діяльності. Така рівновага характеризується високим рівнем фінансової стійкості і платоспроможності підприємства на всіх етапах його розвитку. Воно є однією з найважливіших умов здійснення підприємством ефективної інвестиційної діяльності. Це пов'язано із значним відверненням в процесі інвестування фінансових ресурсів у великих розмірах і, як правило, на тривалий період. Крім того, грошові потоки по інвестиційній діяльності відрізняються істотною нерівномірністю. Тому, здійснюючи інвестиційну діяльність у всіх її аспектах, підприємство повинне наперед прогнозувати, який вплив вона здійснює на рівень фінансової стійкості і платоспроможності підприємства, а також оптимізувати у цих цілях структуру капіталу, що інвестується, та інвестиційні грошові потоки.

Усі розглянуті задачі управління інвестиціями підприємства найтіснішим чином взаємозв'язані, хоча окремі з них носять різноспрямований характер. Ефективне управління інвестиціями

можливо тільки при продуманій інвестиційній політиці, збалансованій по всіх напрямках інвестиційної діяльності підприємства.

Таким чином, інвестиційна політика підприємства – система заходів, що дозволяють забезпечити вигідне вкладення і швидку окупність інвестицій з метою забезпечення фінансової стійкості і платоспроможності підприємства, високих темпів розвитку в довгостроковій перспективі, підвищення конкурентоспроможності виробництва. Інвестиційна політика підприємства витікає із стратегічних цілей його бізнес-плану і направлена на забезпечення фінансової стійкості підприємства.

У процесі реалізації інвестиційної політики підприємство повинне забезпечувати високі темпи економічного розвитку за рахунок збільшення обсягів діяльності, галузевої і регіональної диверсифікації виробництва; максимізацію доходів від інвестиційної діяльності; мінімізацію інвестиційних ризиків; дослідження шляхів прискорення реалізації інвестиційних програм [2, с. 91]. Найважливішими принципами розробки інвестиційної політики підприємств є: націленість інвестиційної політики на досягнення стратегічних планів підприємства і його фінансову стійкість; оптимізація структури джерел інвестиційних ресурсів; правильний вибір методів фінансування інвестицій; пошук і оцінка інвестиційної привабливих реальних проектів і відбір найефективніших з них; формування оптимальної структури інвестиційного портфеля.

Інвестиційна політика підприємства повинна включати наступні блоки, які представлені на рис. 1.



Рис. 1. Основні блоки інвестиційної політики підприємства

Суть блоку «Вибір і обґрунтування пріоритетних напрямів вкладення інвестицій» характеризує саму його назву. У цьому блоці на основі економічного обґрунтування і стратегічних цілей розвитку підприємства на майбутнє обираються пріоритетні напрями вкладення інвестицій. Ці напрями ранжуються по важливості, послідовності і термінам вкладення інвестицій.

У блоці «Визначення джерел фінансування інвестицій» на основі аналізу грошових потоків виявляються можливості фінансування капітальних вкладень за рахунок власних засобів. Якщо їх недостатньо для реалізації інвестиційної політики, то знаходяться і обґрунтовуються інші можливі джерела фінансування (лізинг, кредит, іноземні інвестиції тощо).

У блоці «Формування оптимального інвестиційного портфеля підприємства» на основі вищезгаданих двох блоків формується оптимальний інвестиційний портфель підприємства. У ньому визначаються найефективніші інвестиційні проекти та цінні папери з вказівкою джерела фінансування.

У блоці «Недопущення надмірного морального і фізичного зносу основних виробничих фондів» передбачаються конкретні заходи щодо своєчасного введення нової техніки і технології та зняття з виробництва морально і фізично зношеного майна. Реалізація цього блоку можлива тільки на основі систематичного аналізу стану основних виробничих фондів, особливо їх активної частини.

Блок «Вдосконалення технологічної і вікової структури основних виробничих фондів» тісно взаємозв'язаний з попереднім блоком. У ньому передбачаються конкретні заходи щодо вдосконалення структури основних виробничих фондів. Доцільність наявності такого блоку пов'язана з необхідністю підвищення ефективності капітальних вкладень, оскільки вона значною мірою залежить від досконалості структур основних виробничих фондів.

У блоці «Раціональне використання амортизаційних відрахувань і прибутку на підприємстві» передбачається продумана і ефективна політика використання амортизаційних відрахувань. Вони повинні бути основним джерелом фінансування капітальних вкладень і мати строго цільовий характер [3, с. 29].

Суть блоку «Підвищення ефективності використання виробничих потужностей» розкриває саму назву цього блоку. На кожному підприємстві введення додаткових виробничих потужностей повинне здійснюватися тільки з урахуванням повного використання вже наявних виробничих потужностей [4, с. 25]. Порушення цього принципу можливе тільки у виняткових випадках, наприклад, випуск принципово нової продукції не може здійснюватися на існуючих виробничих потужностях.

Блок «Оцінка впливу інвестиційної політики на фінансові результати роботи підприємства» є як би

замикаючим. У ньому приводяться прогнозні розрахунки впливу реалізації інвестиційної політики на фінансові результати роботи підприємства на найближчу і стратегічну перспективу.

Перспективна інвестиційна політика підприємства повинна сприяти досягненню стратегічних цілей, тобто відповідати перспективному плану економічного і соціального розвитку, а зрештою вона повинна бути направлена на забезпечення фінансової стійкості підприємства не тільки у даний час, але й у майбутньому.

При розробці інвестиційної політики на підприємстві необхідно дотримуватися наступних принципів:

- інвестиційна політика повинна бути націлена на досягнення стратегічних планів підприємства і його фінансову стійкість;
- повинні бути враховані інфляція і чинники ризику;
- повинні бути економічно обґрунтовані інвестиції;
- сформована оптимальна структура портфельних і реальних інвестицій;
- проекти повинні бути ранжовані по їх важливості і послідовності реалізації, виходячи з наявних ресурсів і з урахуванням залучення зовнішніх джерел;
- повинні бути відібрані надійні і дешевші джерела та методи фінансування інвестицій.

Урахування цих та інших принципів дозволить уникнути багатьох помилок і прорахунків при розробці інвестиційної політики на підприємстві.

Інвестиційна політика на підприємстві повинна розроблятися працівниками економічних і технічних служб; і ця ділянка роботи повинна бути включена в їх функціональні обов'язки.

Відповідальними за розробку інвестиційної політики і її реалізацію повинні бути перші особи організацій.

Розробка загальної інвестиційної політики підприємства охоплює наступні етапи (рис. 2).



Рис. 2. Основні етапи формування перспективної інвестиційної політики підприємства

Таким чином, інвестиційна політика підприємства направлена на забезпечення фінансової стійкості і платоспроможності підприємства, досягнення високих темпів розвитку і підвищення конкурентоспроможності виробництва. Як нам відомо, від ефективності розвитку та

рентабельності здійснення підприємницької діяльності буде залежати обсяг валового внутрішнього продукту країни, а, у свою чергу, валовий внутрішній продукт являється чи не найважливішим показником економічного зростання у країні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рынок: Бизнес. Коммерция. Экономика: толковый терминологический словарь (информ.). – Внедр. Центр «Маркетинг» : сост. В. А. Калашников ; под общ. ред. А. П. Дашкова. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Маркетинг, 1998. – 403 с.
2. Кокурин Д. И. Инвестиційна діяльність / Д. И. Кокурин. – М. : Экзамен, 2001. – 575 с.
3. Данилишин Б. М. Інвестиційна політика в Україні: [монографія] / Б. М. Данилишин, М. Х. Корецький, О. І. Дацій. – Донецьк : «Юго-Восток, Лтд». – 2006. – 292 с.
4. Мельник О. Г. Сутність інновацій та інноваційного розвитку / О. Г. Мельник // Актуальні проблеми економіки: наук. економ. журнал. – 2008. – № 12. – С. 20–26.

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

© Антонова Л. В., 2011

Дата надходження статті до редколегії 30. 07.2011 р.

ВПЛИВ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ В УКРАЇНУ НА РОЗВИТОК МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Визначено пріоритетні зони для іноземних інвестицій в Україні. Обґрунтовано основну мету інвестиційної діяльності, яка спрямована на розвиток національної економіки. Досліджено чинники, які впливають на активізацію залучення іноземних інвестицій в економіку України.

Ключові слова: зовнішньоекономічний пріоритет, інвестиційний ринок, іноземні інвестиції, інтеграція, світове виробництво.

Определены приоритетные зоны для иностранных инвестиций в Украине. Обосновано основную цель инвестиционной деятельности, которая направлена на развитие национальной экономики. Исследованы факторы, которые влияют на активизацию привлечения иностранных инвестиций в экономику Украины.

Ключевые слова: внешнеэкономический приоритет, инвестиционный рынок, иностранные инвестиции, интеграция, мировое производство.

Priority areas are certain for foreign investments in Ukraine. The primary purpose of investment activity which is directed on development of national economy is grounded. Factors are explored which influence on activation of bringing in of foreign investments in the economy of Ukraine.

Key words: external economic priority, investment market, foreign investments, integration, world production.

Вступ. Світовий досвід свідчить, що країни з нестабільними економіками не можуть вийти з економічної кризи без залучення іноземних інвестицій. Використання таких інвестицій сприяє формуванню національних інвестиційних ринків, макроекономічній стабілізації економіки й уможливує вирішення окремих соціальних проблем перехідного періоду. Тому іноземне інвестування посідає особливе місце у структурі зовнішньоекономічних пріоритетів української економіки.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми глобалізації вивчають представники української та російської наукових шкіл: О. Білорус, А. Гальчинський, Ю. Козак, Ю. Кормнов, З. Луцишин, Г. Пахомов, Є. Примаков, В. Соколов, А. Румянцев й ін.

Серед вітчизняних і зарубіжних учених, що присвятили свої праці дослідженню внутрішньо-регіональних і міжрегіональних зв'язків, перш за все, слід зазначити: Р. Алексєєва, С. Афонцева, С. Василенко, В. Захарова, Л. Козика і П. Кохна, Л. Руденко, О. Рогача, Є. Савельєва й інших.

Постановка завдання:

- визначити пріоритетні зони для іноземних інвестицій в Україні;
- обґрунтувати основну мету інвестиційної діяльності, яка спрямована на розвиток національної економіки;

– дослідити чинники які впливають на активізацію залучення іноземних інвестицій в економіку України.

Результати. Іноземні інвестиції є важливим чинником успішного розвитку України та її інтеграції до світового виробництва. На міжнародному рівні регіони, що відчувають нестачу інвестиційних ресурсів, зацікавлені в швидкому залученні в економіку країни іноземних коштів. Але, крім адміністративних обмежень на ввезення і вивіз капіталу, одним з вирішальних чинників залучення інвестицій є інвестиційна привабливість країни у цілому та її регіонів, зокрема.

За фінансовим визначенням інвестиції – це всі види довгострокових вкладень державного або приватного капіталу в різноманітні галузі національної чи зарубіжної економіки з метою отримання прибутку [1, с. 25]. Економічне визначення інвестицій можна сформулювати таким чином: інвестиції – це видатки на створення, розширення, реконструкцію та технічне переозброєння основного капіталу, а також на пов'язані з цим зміни оборотного капіталу, оскільки зміни у товарно-матеріальних запасах здебільшого залежать від руху видатків на основний капітал.

Згідно із Законом України «Про інвестиційну діяльність» інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів

діяльності, у результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект.

Основним нормативним актом, який визначає особливості режиму іноземного інвестування на території України, виходячи з цілей, принципів і положень законодавства України є Закон України «Про режим іноземного інвестування» №93/96 від 19.03.96 р. Згідно зі ст. 1 Закону іноземними інвесторами є суб'єкти, які проводять інвестиційну діяльність на території України, а саме: юридичні особи, створені відповідно до законодавства іншого ніж законодавство України; фізичні особи – іноземці, які не мають постійного місця проживання на території України і не обмежені у дієздатності; іноземні держави, міжнародні урядові та неурядові організації; інші іноземні суб'єкти інвестиційної діяльності, які визнаються такими відповідно до законодавства України [4, с. 25].

Підприємство набирає статусу підприємства з іноземними інвестиціями з дня зарахування іноземної інвестиції на його баланс у розмірі не менш 10 відсотків статутного фонду.

Стаття 3 визначає форми здійснення іноземних інвестицій такі, як часткова участь у підприємствах, що створюються спільно з українськими юридичними і фізичними особами, або придбання частки діючих підприємств; створення підприємств, що повністю належать іноземним інвесторам, філій та інших відокремлених підрозділів іноземних юридичних осіб або придбання у власність діючих підприємств повністю; придбання, не заборонене законами України, нерухомого чи рухомого майна, включаючи будинки, квартири, приміщення, обладнання, транспортні засоби та інші об'єкти власності, шляхом прямого одержання майна та майнових комплексів або у вигляді акцій, облігацій та інших цінних паперів; придбання самостійно або за участю українських юридичних чи фізичних осіб прав на користування землею та використання природних ресурсів на території України; придбання інших майнових прав; в інших формах, які не заборонені законами України, в тому числі без створення юридичної особи на підставі договорів із суб'єктами господарської діяльності України.

Іноземні інвестиції та інвестиції українських партнерів, уключаючи внески до статутного фонду підприємств, оцінюються в іноземній конвертованій валюті та у валюті України за домовленістю сторін на основі цін міжнародних ринків або ринку України. Перерахування інвестиційних сум в іноземній валюті у валюту України здійснюється за офіційним курсом валюти України, визначеним Національним банком України. При реінвестиціях прибутку, доходу та інших коштів, одержаних у валюті України внаслідок здійснення іноземних інвестицій, перерахування інвестиційних сум проводиться за офіційним курсом валюти України, визначеним Національним банком України на дату фактичного здійснення реінвестицій.

Для іноземних інвесторів на території України встановлюється національний режим інвестиційної

та іншої господарської діяльності, за винятками, передбаченими законодавством України та міжнародними договорами України. Для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють інвестиційні проекти із залученням іноземних інвестицій, що реалізуються відповідно до державних програм розвитку пріоритетних галузей економіки, соціальної сфери і територій, може встановлюватися пільговий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності. Законами України можуть визначатися території, на яких діяльність іноземних інвесторів та підприємств з іноземними інвестиціями обмежується або забороняється, виходячи з вимог забезпечення національної безпеки.

Державна реєстрація іноземних інвестицій здійснюється урядом Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями протягом трьох робочих днів після фактичного їх внесення у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Незареєстровані іноземні інвестиції не дають права на одержання пільг та гарантій, передбачених цим Законом. Відмова у державній реєстрації іноземних інвестицій можлива лише у разі порушення встановленого порядку реєстрації. Відмова з мотивів недоцільності не допускається. Відмова у державній реєстрації іноземних інвестицій повинна бути оформлена письмово із зазначенням мотивів відмови і може бути оскаржена у судовому порядку.

Інша низка Законів таких, як Закон України «Про правовий статус іноземців» № 3929-ХІІ від 04.02.94р., Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» № 959-ХІІ від 16.04.91р., Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» № 1540а-ХІІ від 10.09.91р. розширюють визначення механізмів та порядку здійснення іноземного інвестування, зазначених в цих основних нормативних актах, на території України.

Іноземний капітал сьогодні особливо необхідний у тих сферах економіки, активізація яких допоможе вивести її з кризового стану, зняти наростаюче соціальне напруження у суспільстві. Це, насамперед, виробництво продуктів харчування, товарів широкого попиту, послуг, ліків та іншої життєво важливої продукції [5, с. 102]. І справа тут не лише у тому, щоб забезпечити населення необхідними товарами та послугами, але й у тому, щоб здійснити їх імпортозаміщення, звільнивши валютні ресурси, що витрачаються зараз на імпорт товарів народного споживання або сировини для їх виробництва.

У реконструкції та модернізації за участю іноземного капіталу має потребу практично все агропромислове господарство України, від первинних виробничих процесів у сільському господарстві до випуску кінцевого продукту, доведення його до споживача. Тут україн необхідно підняти продуктивність та знизити втрати, забезпечити більш глибоку та комплексну переробку первинної сировини з метою значного

збільшення виходу кінцевої продукції та підвищення її споживчих якостей. Через технологічну відсталість у агропромисловій сфері економіки щорічно не доходять до споживача мільйон тонн м'яса, не використовується близько половини молочного білка, пропадає до 30-40 % овочів та фруктів. У величезних кількостях утрачається або нерационально використовується й вироблена зернова продукція.

Зниження витрат сільськогосподарської сировини та поглиблення її переробки стосується тих сфер, де за участю іноземного капіталу можна у короткі строки одержати значний економічний ефект, зокрема шляхом створення порівняно невеликих підприємств, що не потребують великих вкладень і забезпечують швидку окупність початкових затрат при невисокому ступені ризику для іноземних інвесторів. Бажана участь іноземного капіталу й у переведенні агропромислового виробництва на сучасну технологічну базу, в тому числі з використанням потужного науково-технічного та виробничого потенціалу оборонних галузей, що підлягають конверсії [3, с. 35].

У великомасштабному іноземному інвестуванні наразі відчувають гостру потребу й паливно-енергетичні галузі, що впродовж багатьох років несуть величезне навантаження не тільки щодо енергопостачання виробництва та соціальної сфери, але й щодо забезпечення експорту. Залучення інвестицій із-за кордону в цю галузь було б дуже корисним при розв'язанні ряду вузлових завдань. Серед них:

- активізація використання існуючого виробничого потенціалу з видобування та переробки енергоресурсів, особливо у тих ланках, де можна у короткі строки здобути хорошу віддачу від вкладених коштів, наприклад, при інвестуванні комплексу заходів від введення в експлуатацію великого масиву сьогодні недіючих вугільних шахт Донецького, Придніпровського та Львівсько-Волинського басейнів з покриттям видатків за рахунок виручки від продажу додатково видобутого вугілля, провадження пошуково-видобувних робіт на шельфі Чорного моря;

- різке зниження питомих видатків палива та енергії у народному господарстві на основі переходу до енергозберігаючих технологій та нових видів палива, у т. ч. й біопалива;

- комплексна модернізація діючих і створення нових виробничих фондів і процесів на базі сучасної техніки та прогресивних технологій, що забезпечують стійке зростання ефективності та безпеки виробництва, а також докорінне поліпшення умов праці;

- зниження негативного впливу металургійного та нафтохімічного комплексів на навколишнє середовище на основі застосування екологічно чистих технологічних процесів у виробництві, транспортуванні та споживанні енергоресурсів;

- розбудову транспортної, туристично-готельної та культурно-спортивної інфраструктури в окремих регіонах та містах України, в першу

чергу в тих, що пов'язані з проведенням чемпіонату Європи з футболу «Євро – 2012».

Участь іноземного капіталу могла б істотно активізувати конверсію військового виробництва. Це, перш за все, освоєння на конверсованих підприємствах виробництв товарів народного споживання, машин та обладнання для агропромислового комплексу та легкої промисловості, міського транспорту, літаків для цивільної авіації, нафтогазового обладнання, приладів медичного та екологічного призначення та багато іншого. Сюди ж можна віднести інвестиційну співпрацю із зарубіжними фірмами у питанні адаптації до цивільних цілей військової електроніки, радіотехніки, виробництва засобів та систем зв'язку, а також проведення знищення та захоронення списаного військового арсеналу.

До недавнього часу пріоритетними зонами для іноземних інвестицій в Україні були:

- а) Західний регіон (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Тернопільська, Волинська області), де ефективним може бути створення виробництва з використанням місцевих природних ресурсів – сірки, калійної та кухонної солі, вугілля, нафти та газу, а також розвиток мережі оздоровчих курортно-туристичних комплексів;

- б) Донецько-Придніпровський регіон (Донецька, Луганська, Запорізька, Дніпропетровська області), де необхідно здійснити реконструкцію та технічне переобладнання шахт, металургійних, хімічних виробництв на базі безвідходних, маловідходних та екологічно чистих технологій; дати потужний імпульс розвитку малоенергомістких виробництв середнього та точного машинобудування, автомобіле- та літакобудування;

- в) Південний регіон (Одеська, Миколаївська, Херсонська області), де найбільш вигідним є проведення реконструкції та технічного переоснащення портового господарства, розвиток виробництва обладнання для харчової промисловості, розширення мережі оздоровчих курортно-туристичних комплексів;

- г) регіони України забрудненні внаслідок аварії на Чорнобильській атомній електростанції, у яких, поряд із запровадженням унікальних наукових досліджень, необхідно впровадити найновіші технології та здійснити комплекс заходів щодо екологічного, економічного та соціального відродження територій.

До цих загальноновизнаних проблемних регіонів, які для свого розвитку вимагають залучення значних коштів ми б додали ще один не менш проблемний регіон.

- д) Східний регіон (Харківська та Луганська області), де зважаючи на потужний промисловий та науковий потенціал найбільш вигідним є розміщення технополісів та технопарків.

До числа пріоритетних напрямків іноземного інвестування слід віднести й створення в Україні сучасної інфраструктури, включаючи транспорт, технічно оснащене складське господарство,

телекомунікації, ділову інфраструктуру (офіси, ділові центри банки даних та інші об'єкти) та побутовий сервіс. Без цього практично не можливі перехід до повноцінного ринку та широкий розвиток міжнародної інвестиційної діяльності. Розвиток цієї сфери не тільки актуальний, але й досить привабливий для зарубіжних інвесторів, оскільки у ній, як правило, у відносно короткі строки окупаються початкові затрати й одночасно створюється сприятлива матеріальна основа для подальшої ділової активності іноземного капіталу.

Поруч із зазначеними сферами, зонами та об'єктами для пріоритетного залучення іноземного капіталу все більшого значення та актуальності набувають екологічні проблеми національного, регіонального та глобального характеру.

Інвестиції формують виробничий потенціал на новій науково-технічній базі й зумовлюють конкурентні позиції на світових ринках. При цьому далеко не останню роль для багатьох держав, особливо тих, що вириваються з економічного та соціального неблагополуччя, відіграє залучення іноземного капіталу у вигляді прямих капіталовкладень, портфельних інвестицій та інших активів.

Ураховуючи стан економічного потенціалу й обмежені внутрішні інвестиційні можливості впродовж усього періоду трансформації економіки, українська держава намагається створити сприятливі рамкові умови для розвитку інвестиційної сфери. Здійснено перехід до управління інвестиціями на базі ринкових відносин. Формується багатосекторна система капітального будівництва. Основною метою інвестиційної діяльності суб'єкта господарювання є забезпечення найбільш ефективних шляхів реалізації інвестиційної стратегії на окремих етапах їх розвитку.

У процесі реалізації цієї основної мети інвестиційна діяльність спрямована на вирішення таких найважливіших завдань розвитку економіки, як:

1. Визначення шляхів прискорення реалізації інвестиційних програм та проектів. Вирішальна роль у реалізації інвестицій належить галузям інвестиційного комплексу, передусім будівництву. Тому основним завданням інвестиційної діяльності уряду є визначення шляхів розвитку цих галузей. Розвинений інвестиційний комплекс дозволяє забезпечувати стійкі темпи зростання народного господарства, запроваджувати найновітніші досягнення технічного прогресу, реалізовувати великі соціально-економічні завдання.

2. Забезпечення високих темпів економічного розвитку підприємств. Стратегія розвитку будь-якого підприємства від моменту їх створення передбачає постійне економічне зростання за рахунок збільшення обсягів результатів підприємницької діяльності, а також галузевої, асортиментної та регіональної диверсифікації цієї діяльності. Це економічне зростання забезпечується, насамперед, за рахунок інвестиційної діяльності, у процесі якої реалізуються довгострокові стратегічні цілі підприємства.

3. Забезпечення максимізації доходів від інвестиційної діяльності. Прибуток є основним показником, що характеризує результати не тільки інвестиційної, але й усієї підприємницької діяльності підприємств.

4. Забезпечення мінімізації інвестиційних ризиків. Сучасне ринкове середовище немислиме без ризику. За певних несприятливих умов ці ризики можуть викликати втрату не тільки прибутку та додаткового доходу від інвестицій, але й частини інвестованого капіталу. Ці обставини зумовлюють необхідність пошуку шляхів та способів зниження ризику при реалізації інвестиційних проектів.

5. Забезпечення фінансової стійкості та платоспроможності підприємств у процесі здійснення інвестиційної діяльності.

Усі перелічені завдання інвестиційної діяльності тісно взаємопов'язані та взаємозумовлені. Забезпечення високих темпів розвитку підприємств може бути досягнуте за рахунок добору високоприбуткових інвестиційних проектів, та за рахунок прискорення реалізації інвестиційних програм, передбачених на тому чи іншому етапі її розвитку. Мінімізація інвестиційних ризиків є одночасно найважливішою умовою забезпечення фінансової стійкості та платоспроможності компаній у процесі здійснення інвестиційної діяльності.

Інвестиційний клімат держави – це сукупність політичних, правових, економічних та соціальних умов, що забезпечують та сприяють інвестиційній діяльності вітчизняних та закордонних інвесторів. Сприятливий інвестиційний клімат в Україні має забезпечити захист інвестора від інвестиційних ризиків.

Уважаємо, що до чинників, які реально можуть впливати на активізацію залучення іноземних інвестицій в економіку України відносяться:

- підвищення рівня розвитку продуктивних сил та поліпшення стану ринку інвестицій;
- стабілізація правового поля держави (законодавчої бази);
- інтеграція політичної волі усіх гілок влади;
- нормалізація стану фінансово-кредитної системи;
- підвищення пріоритетності статусу іноземного інвестора;
- підвищення інвестиційної активності населення.

За умов економічної кризи важливе значення має державна підтримка реалізації інвестиційних проектів розвитку пріоритетних виробництв, а також впровадження економічних регуляторів активізації внутрішньої інвестиційної активності.

Рівень розвитку продуктивних сил держави – один з найважливіших чинників, що впливає на покращення інвестиційного клімату. Оскільки основні джерела інвестицій формуються у виробництві, то велике значення має зростання ВВП та національного доходу, що спрямовуються на нагромадження. До 2000 р. було падіння, а

потім деякий ріст цих показників. Ретроспективна картина погіршується тим, що наша методика визначення ВВП суттєво відрізняється від світової, на що вказують роботи вітчизняних і зарубіжних вчених. Розподіл національного доходу на фонди споживання і нагромадження та фінансування обігових – коштів і основних фондів дає певну помилку у визначенні розміру ресурсів для інвестування, але не такою мірою. Зрозуміло, що в останні роки структура національного доходу змінювалась не на користь фонду нагромадження і, перш за все, через інфляцію та стагнацію виробництва.

Сьогодні від ефективності інвестиційної політики держави залежить стан виробництва, положення та рівень технічного оснащення основних фондів підприємств народного господарства, можливості структурної перебудови економіки, рішення соціальних та екологічних проблем. Інвестиції являються основою для розвитку підприємств, окремих галузей та економіки у цілому [2, с. 313].

За сучасним постійно прогресуючим рівнем інтеграції світової господарської діяльності інвестиційна активність та, відповідно, економічне зростання у багатьох країнах, навіть не тільки тих, що розвиваються, а вже й розвинутих, підтримується та посилюється участю іноземного капіталу.

Сучасні умови економічного розвитку вимагають проведення активної політики по залученню прямих іноземних інвестицій. В Україні вже створена законодавча база у сфері регулювання інвестиційної діяльності, яка поступово вдосконалюється та дозволяє досягати з року в рік усе більшого притоку іноземних інвестицій. Значні обсяги прямих інвестицій з країн ЄС зосереджено на підприємствах промисловості. Серед галузей

переробної промисловості суттєві обсяги інвестицій внесено у металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів; у виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів [6, с. 93]. Також інвестиційно-привабливими для нерезидентів є підприємства фінансової діяльності та організації, що здійснюють операції з нерухомим майном, оренду, інжиніринг та надання послуг підприємцям.

Висновки. Країни з нестабільними економіками не можуть вийти з економічної кризи без залучення іноземних інвестицій, використання яких сприяє формуванню національних інвестиційних ринків, макроекономічній стабілізації економіки й робить можливим вирішення окремих соціально-економічних проблем країни та її регіонів.

До недавнього часу пріоритетними зонами для іноземних інвестицій в Україні були: Західний регіон, з його природними ресурсами та оздоровчими курортно-туристичними комплексами; Донецько-Придніпровський регіон у сенсі реконструкції наявної виробничої бази та застосуванні безвідходних, маловідходних та екологічно чистих технологій; Південний регіон у напрямі проведення реконструкції та технічного переоснащення портового господарства й розширення мереж оздоровчих курортно-туристичних комплексів; регіони забруднені внаслідок аварії на ЧАЕС, де необхідно впровадити найновіші технології щодо екологічного, економічного та соціального відродження територій. До цих загальновизнаних проблемних регіонів додано ще один не менш проблемний регіон Східний регіон, де зважаючи на потужний промисловий та науковий потенціал найбільш вигідним є розміщення технополісів та технопарків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антонюк Л. Л. Інновації: теорія, механізм розробки та комерціалізація : [монографія] / Л. Л. Антонюк, А. М. Поручник, В. С. Савчук. – К. : КНЕУ, 2003. – 326 с.
2. Коваленко В. М. / В. М. Коваленко // Іноземні інвестиції як фактор глобалізації світової економіки // Міжнародний управлінський форум «Управління сьогодні та завтра» 15-16 травня, 2008 / Університетські наукові записки : часопис Хмельницького університету управління та права (II) спецвипуск. – Хмельницький. – 2008. – № 3. – С. 313–314.
3. Луцишин З. О. Глобалізація світу та проблеми економічної безпеки держави / З. О. Луцишин // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Випуск 25. – К. : Київський національний університет ім. Тараса Шевченка Інститут міжнародних відносин. – 2006. – С. 34–42.
4. Міжнародна інвестиційна діяльність : [підручник] / Д. Г. Лук'яненко, О. М. Мозговий, Б. В. Губський та ін. – К. : КНЕУ, 2003. – 387 с.
5. Пісьмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль: монографія / Л. М. Пісьмаченко. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток.Лтд.», 2008. – 366 с.
6. Шнирков О. І. Конкурентна політика Європейського Союзу: монографія / О. І. Шнирков. – К. : Вид.-поліграф. центр «Київський університет», 2003. – 217 с.

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

© Даций Н. В., 2011

Дата надходження статті до редколегії 23. 07.2011 р.

ВСТУП ПОЛЬЩІ У ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВАЛЮТНИЙ СОЮЗ: ПЕРЕВАГИ І ЗАГРОЗИ

У статті аналізуються політико-економічні чинники вступу Польщі у єврозону. Варшава ще в акцесійних переговорах з ЄС зобов'язалась прийняти євро як спільну валюту. Правда, конкретної дати входження Польщі у єврозону не було встановлено. У країні точиться дискусія щодо вступу до Європейського валютного союзу, називаються його переваги та недоліки, зі сторони країн-засновників лунають прозорі натяки на прискорення процесу, проте Польща не поспішає зі зміною свого злотого на євро і дата відтягується з кожним роком. На основі проведеного дослідження визначено переваги та загрози прийняття євро у Польщі, проаналізовано відношення польського суспільства та науковців до даного процесу.

Ключові слова: єврозона, Європейський валютний союз, Польща.

В статье анализируются политико-экономические факторы вступления Польши в еврозону. Варшава ещё в переговорах о вступлении в ЕС обязалась принять евро. Точной даты не называлось. В стране проходят дискуссии относительно принятия евро, называются преимущества и недостатки общей валютной системы, со стороны стран-основателей появляются прозрачные намёки на ускорение процесса, но Польша не спешит менять свой злотый на евро, поэтому срок оттягивается с каждым годом. На основании проведённого исследования определены преимущества и угрозы принятия евро в Польше, проанализированы отношения польского общества и ученых к данному процессу.

Ключевые слова: еврозона, Европейский валютный союз, Польша.

This article analyzes the political and economic factors in Poland's euro zone. Warsaw accession negotiating with the EU is committed to adopt the euro as a common currency. However, the date of Poland joining the euro zone in was not installed. In a country going through a discussion to join the European Monetary Union, known as its advantages and disadvantages, by the founding members are heard clear hints on the acceleration process, but Poland is in no hurry to change their zloty to the euro. Based on research the advantages and threats of adopting the euro in Poland, analyzed osition of Polish society and academics in this process.

Key words: euro zone, European Monetary Union, Poland.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Польща підписала асоціативну угоду з Європейським Союзом і відповідно зобов'язалась прийняти спільну валюту євро. Однозначної думки щодо зміни злотого на євро немає ані у політиків, ані в економістів, ані у науковців чи суспільства. Незважаючи на те, що Польща не встановила точної дати вступу у Європейський валютний союз, вона повинна розробити стратегію даного процесу, продумати свої дії. Тим більше, що Польща має приклади країн, що вступили у єврозону і може використати їх досвід.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанню вступу Польщі у Європейський валютний союз присвячено дуже багато досліджень,

монографій, конференцій. Проте більшість з них схожа між собою і нічого нового не вносить. Якщо автор, прихильник чи противник єврозони, то доводить свою правоту. Слід відмітити, що прихильників євро серед науковців більше, аніж противників. Даною проблемою займалися: А. Казмерчак, Й. Карвовський, Й. Мазур, Л. Бальцерович, С. Гомулка, А. Домагава, С. Буковскі, Й. Фішер та багато інших.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Прихильники приєднання до єврозони не називають конкретної дати вступу. Польща повинна бути готова до зміни валюти і це принесе їй розвиток. Проте дата вступу відтягується уже кілька разів.

Формулювання цілей статті. Насправді обрана автором проблема вимагає всебічного і

глибокого наукового аналізу. Необхідно з'ясувати, які переваги отримає Польща при вступі у Європейський валютний союз, як відноситься суспільство та влада до спільної валюти і що заважає виконати умови конвергенції. Важливо порівняти Польщу з іншими країнами, які повинні приєднатися до єврозони.

Виклад основного матеріалу. У даний час членами єврозони виступають 17 з 27 країн ЄС – Австрія, Бельгія, Кіпр, Фінляндія, Франція, Греція, Іспанія, Голандія, Ірландія, Люксембург, Мальта, Німеччина, Португалія, Словаччина, Словенія, Італія та Естонія. При чому Великобританія та Данія мають можливість вибирати самим час, коли захочуть змінити валюту. Натомість 8 країн, що залишилися, а саме: Болгарія, Чехія, Литва, Латвія, Польща, Швеція, Румунія та Угорщина, мають здійснити свій вибір у найближчому майбутньому і при чому обов'язково.

Польща ще в акцесійних переговорах з ЄС зобов'язалась прийняти євро як спільну валюту. Правда, конкретної дати входження Польщі у єврозону не було встановлено. У країні точиться дискусія щодо вступу до Європейського валютного союзу, називаються його переваги та недоліки, зі сторони країн-засновників лунають прозорі натяки на прискорення процесу, проте Польща не поспішає зі зміною свого золотого на євро і дата відтягується з кожним роком.

На підставі Акцесійного Трактату Польща приєдналася до Європейського Союзу, а також до Європейського валютного союзу, чим зобов'язалась виконувати умови конвергенції, визначені у Маастрихтському договорі та Пакті стабільності та зростання. Відповідно до цих документів, Польща, як і інші країни-члени ЄС, повинна запровадити спільну валюту євро.

Незважаючи на фактичне зобов'язання участі у валютному союзі, темп вступу кожної країни різниться. Причинами можуть бути як розвиток економіки країн ЄС, так і загальна стратегія приєднання до євро зони. Наприклад, з 10 країн, що стали членами ЄС у 2004 році, п'ять відмовилися від своєї власної валюти.

Критерії конвергенції визначені у ст. 140 (Трактату про функціонування ЄС) та уточнені в Протоколі № 13, доданого до Трактату.

Трактат визначає п'ять критеріїв валютно-фінансової конвергенції [12; 63–64]:

1. Досягнення належного рівня цінової стабільності. Критерій інфляції вважається виконаним, якщо рівень інфляції у даній країні протягом одного року, що передує дослідженню, не перевищує показника середньої інфляції на 1,5 %, занотованої в трьох країнах-членах ЄС (з найбільш стабільними цінами). При цьому враховуються ціни на найбільш популярні і необхідні товари для споживача.

2. Критерій довгострокових процентних ставок полягає у тому, що за рік до перевірки рівень номінальних довгострокових процентних ставок потенційного члена Європейського

валютного союзу має не більш ніж на 2,0 % перевищувати середній рівень довгострокових процентних ставок у трьох країнах ЄС, в яких найбільш стабільні ціни.

3. Дотримання протягом останніх двох років діапазону коливань валютних курсів у межах механізму валютних курсів Європейської валютної системи без девальвації валют щодо валют інших членів (стандартний діапазон дорівнює $\pm 15\%$). Країни зобов'язані брати участь у механізмі стабілізації курсів валют (Exchange Rate Mechanism – ERM II).

4. Забезпечення належного стану фінансових показників у довготривалому періоді з метою запобігання надмірному бюджетному дефіциту та надмірній державній заборгованості. Дефіцит бюджету країни має становити не більше 3 % ВВП.

5. Останній критерій – державна заборгованість, тобто відношення фактичних державних боргів до ВВП, яке не перевищує встановлену референтну величину заборгованості (60 % ВВП).

Слід зазначити, що часом важливу роль у приєднанні до єврозони відіграють далеко не економічні вимоги. Але як зазначають економісти, єврозона не постала б, якби європейські країни суворо дотримувалися затверджених принципів. Наприклад, у 1998 році (рік, перед створенням євро зони) серед країн, що прийняли євро, тільки чотири – Ірландія, Франція, Португалія та Фінляндія – мали публічний борг нижчий 60 %. Бельгія мала борг 117,4 % ВВП, Італія – 114,9 %, а Греція – 94,5 % (у даний час країна звинувачується у фальшуванні статистики) [3]. Задля того, щоб постала єврозона, знайдено політичний компроміс, якого найбільш прагнула Франція. Політична воля була важливішою статистики.

Проте теж не завжди. У 2007 році Литва була готова до прийняття євро, мала малий борг, майже зрівноважений бюджет, але країні відмовлено з причини інфляції – даний показник перевищував норму на 0,1 %. Міністри фінансів єврозони були надто принципові, оскільки мова йшла про маленький периферійний край, що не має великого значення для Європи [3].

Європейська Комісія та Європейський центральний банк, іноді за ініціативою країни-члена ЄС, що не є членом єврозони (згідно зі ст. 145. п. 1 Договору про Європейський Союз), кожні два роки складають для Комісії Ради ЄС звіт про стан приготувань до прийняття спільної валюти. Перший звіт стосовно Польщі був опублікований у 2004 році, останній – у травні 2010 року. Формальне рішення про прийняття Польщі до єврозони прийме Рада міністрів з питань економіки та фінансів ЄС (Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN).

У першому звіті Європейська Комісія стверджувала, що Польща не виконує жодного з критеріїв конвергенції, інфляція склала 3,8 %, надмірний бюджетний дефіцит, хоча державний борг був нижчий від прийнятого показника [4, с. 252].

Через два роки, тобто вже у другому звіті, Варшава отримала більш прихильні оцінки.

Інфляція склала всього 2,8 %. Польща стала однією з трьох країн, в яких були найкращі показники стабільності цін. Проте Рада міністрів вирішила, що країна не виконала бюджетний критерій [4, с. 253].

В останньому звіті за 2010 рік критикувались дії Національного Банку Польщі та було відзначено, що Польща не виконує всіх критеріїв. Інфляція з квітня 2009 року до березня 2010 року склала 3,9 %, що на 1 % вище норми. Причинами інфляції був зріст цін на продукти харчування, енергетичні носії, підвищились податки (акциз, ПДВ та податок від азартних ігор). Дефіцит бюджету склав 7,1 % (на 3 % вище від встановленого). Показник державного боргу був нижчим, чим вимагалось – 51 % (норма – 60 %). Погіршилась міжнародна інвестиційна позиція Польщі: з 30,7 % ВВП у 2000 році до 59,5 % ВВП у 2009 році. Європейська Комісія дала пораду Польщі більшу увагу приділяти стабілізації цін. Право Польщі поки що не виконує всіх вимог стосовно незалежності Національного банку, інтеграції права з Євросистемою [8, с. 45].

Згідно зі всіма звітами Європейської комісії, Польща не виконує критеріїв конвергенції. Зі сторони Варшави пролунали натяки, що валютна інтеграція більш схожа на політичну. Проте, якщо проаналізувати ставлення польської влади та суспільства до питання прийняття євро, то вони досить неоднозначні. Дискусія розгортається саме навколо переваг, які отримає Польща від євро зони, та втрати, які матиме країна внаслідок цього.

Національний Банк Польщі опублікував «Звіт про повну участь Республіки Польща в третьому етапі Європейського валютного союзу», в якому детально розписав переваги та втрати від спільної валюти [10, с. 93–95].

Серед переваг, які отримає Польща у приєднанні до єврозони: зменшення валютно-курсowego ризику, пожвавлення торгівлі, покращення іміджу Польщі, зріст напливу інвестицій, конкурентні переваги. Звісно, у першу чергу, найбільш зацікавлені у європідприємці, оскільки саме ці чинники сприятимуть у провадженні бізнесу.

До загроз, що виникнуть після запровадження євро, відноситься втрата незалежної монетарної політики, втрата суверенної економіки, а також тимчасовий спад ВВП, зріст безробіття та цін.

Національний Банк Польщі поширює інформацію, в якій пояснює, що побоювання типу підвищення цін та втрати національної самобутності є безпідставними. Також підготовлюється населення до думки, що рано чи пізно зміна валюти настане і це принесе багато користі.

Проте не все залежить від Національного Банку Польщі. Виконання необхідних вимог до прийняття євро залежить від уряду та парламенту, які сприяють або гальмують даний процес. Важливу роль відіграє і пропаганда, яку розгортають політики.

Науковець А. Домагава наводить приклад, що Національний Банк Польщі підготував спеціальний

звіт у 2004 році стосовно прискорення вступу до єврозони, оскільки запізнення тільки сповільнює розвиток. Коли на посаду Голови Банку прийшов С. Скшипка, було прийняте рішення щодо перегляду переваг та витрат від зміни валюти, що може свідчити про затримання процесу валютної інтеграції. Новий Голова аргументував, що Польща повинна вступити до єврозони у найбільш корисний для неї час [1, с. 254].

Уряди у Польщі після 2005 року підтримували вступ до єврозони, підкреслюючи його позитивний вплив на розвиток країни. Прем'єр-міністр Польщі Казімеж Марцінкевіч (2005-2006) прогнозував спільну валюту в 2009-2010 роках, оскільки саме тоді Польща мала виконати всі необхідні критерії конвергенції. Під час виборчих дебатів Дональда Туска та Олександра Квасневського називалась дата 2010 та 2011 роки. Планувалося, що під час Євро – 2012 у Польщі вже буде спільна валюта.

Екс-голова Національного Банку Польщі Лешек Бальцеровіч у своєму інтерв'ю у 2008 році підкреслює, що всі економічні звіти показують, що євро є вигідним для Польщі. З одного боку, криза показала привабливість євро, а з іншого – ускладнила вхід до єврозони. Бальцеровіч критикує польських політиків, які уповільнюють прийняття євро та говорять з високих трибун, що Польща з євро втратить свою суверенність. Жодна з країн, що прийняла євро, не втратила свою суверенність. Узагалі дискусія навколо євро перетворилась у війну пропаганди. Не можна не погодитись в цьому з відомим польським економістом. Євро стало для Польщі не так питанням економічним, як політичним [2, с. 293].

Президент Качинський та його оточення не були налаштовані на швидке прийняття євро. Теперішній президент Броніслав Коморовський та його команда більш прихильно ставляться до спільної валюти. Коморовський заявив, що завданням уряду Польщі є прийняття євро у періоді від 2014 до 2016 року.

Екс-міністр фінансів Польщі Гжегож Ководко у своєму інтерв'ю «Пульс Бізнесу» прогнозує, що більш-менш реальний час приєднання до спільної валюти відбудеться не раніше 2016 року. Однією з причин сповільнення валютної інтеграції він називає кризу та конфлікти у Греції [5, с. 293].

До кризи та економічної ситуації, що склалася у Греції, Польща прагнула якнайшвидше ввійти у євризону. Після цих подій Варшава стала більш обережною.

Критичне ставлення щодо спільної валюти серед 10 країн, що стали членами ЄС у 2004 році, висловлює не тільки Польща. Чеський уряд на разі не хоче говорити про євро у Чехії у найближчі роки і не обговорює конкретну дату вступу. Основною проблемою для даної країни є високий дефіцит бюджету, який, згідно з прогнозами, тільки у 2016 році буде зменшений і стабілізований.

Під час візиту в Берліні у серпні 2010 року чеського прем'єра Петра Некаса, пані Меркель натякнула, що Німеччина хотіла б бачити Чехію у

єврозоні. Аналогічну пропозицію було складено і прем'єру Польщі Дональду Туску. Поважне польське видання «Газета Виборча» процитувало свого чеського колегу «Народні Новини», в яких зазначалося, що «приєднання нових країн до євро буде важким у даному моменті, оскільки єврозона поділена на два табори: багата північ під головуванням Німеччини та бідний, з боргами, південь під головуванням Франції. Швидкий вступ Польщі та Чехії до єврозони покаже, що час, коли єврозона була престижним клубом з жорсткими вимогами для вступу, вже давно минули» [8].

Польська громадська думка належить до найбільш євро оптимістичних в усьому ЄС, особливо, що стосується рівня довіри до європейських інституцій, розширення ЄС, європейської політики безпеки тощо. Проте поляки реагують неоднозначно на зміну валюти. Ще у 2002 році майже 70 % поляків підтримували вступ до Європейського валютного Союзу, у 2004 році – тільки 52 %, у 2006 році – 46 %, у 2008 році – 41 % [10, с. 79–89].

Згідно з дослідженнями, проведеними Євробарометром (Eurobarometr) у 2010 році, найбільші скептики щодо зміни валюти – чехи. Вони, разом з латишами та естонцями (!) будуть відчувати себе нещасливими при зміні валюти – 54-61 %. Для Чехії, Латвії та Польщі буде хорошим варіантом, якщо заміна національної валюти на євро прийде настільки пізніше, наскільки це можливо – 46-47 %. На запитання чи респонденти вважатимуть, що зміна валюти призведе до применшення їхньої національної самобутності, латиші та чехи відповіли, що так – 66 % та 62 % відповідно. При цьому поляки відповіли, що не бояться цього – 54 %, і даний показник збільшився порівняно з попередніми роками. Найбільшою загрозою від євро може бути тільки підвищення цін і так вважають 81 % респондентів з Польщі. Цікавим фактом є те, що аналогічно вважали естонці, які вже прийняли євро. Наскільки їхні побоювання справдяться – покаже час [4].

Дискусія навколо зміни польського злотого на євро точиться не тільки серед політиків, але й науковців та економістів. Прихильники євро аргументують, що це прискорить зріст економіки у Польщі. Такого погляду притримуються С. Гомулка, В. Орловський, Й. Боровський, Д. Вінек. Наприклад, Станіслав Гомулка (професор emeritus Лондонської Школи економіки (London School of Economics), бувший радник міністра фінансів та голови Національного Банку Польщі, радник російського прем'єра Єгора Гайдара у Росії) вважає, що найбільшою перевагою буде можливість доступу до закордонних заощаджень. У Польщі норма заощаджень є низькою (уряд влізть у борги і використовуватиме заощадження поляків, продаючи їм облігації). Це знижує доступність кредиту, оскільки відсотки довгострокового кредиту в Польщі не є низькими. Також польські підприємці страждають від валютно-курсного ризику, від якого залежить вплив інвестицій до краю [11].

Професор Орловський (бувший радник президента Польщі Александра Квасневського) аргументує, що прийняття євро знизить відсотки на короткостроковий кредит, заохотить інвестиції. І не потрібно боятися зросту цін та інфляції, це будуть явища тимчасові і все врегулюється. Польща отримає більше користі, чим недоліків від прийняття євро [11].

Серед противників прийняття євро знаходяться А. Казмерчак, Й. Карвовський, Й. Мазур. Вони не вірять в економічний зріст Польщі після прийняття євро.

Професор А. Казмерчак із варшавської Головної Комерційної Школи, критикує версію погравлення торгівлі між країнами в євро зоні. Дослідження показують збільшення торгівлі після прийняття євро на 5-10 %. Але це є багато чи мало для країни? Наприклад, швидший зріст двосторонньої торгівлі показують Данія та Швеція, які мають різні валюти, чим Німеччина та Франція, які мають спільну валюту. Вирішальну роль в напливі інвестицій відіграють умови для закордонних інвесторів в даній країні, а не валюта [7, с. 291].

Професор В. Карвовський вважає, що питання спільної валюти, це перш за все проект політичний. Рівень життя населення та національний дохід визначають інші чинники, а не валюта. Єврозона не зможе існувати без політичної інтеграції.

У поважному польському виданні «Пульс Бізнесу» з'явилась стаття шведських економістів, в якій Польщі пропонується дорога до євро, якою йде Швеція: країна повинна обов'язково прийняти євро, але не трактує цього факту надто поважно. Криза не була такою страшною для Польщі завдяки власній валюті. Також шведські економісти прогнозують спільну валюту для Польщі не раніше 2019 року [6].

Прихильники та противники євро погоджуються в одному – питання про прийняття спільної валюти повинне вирішитись на референдумі. Оскільки приєднання Польщі до Європейського валютного союзу призведе і до певних змін в Конституції Польщі, що стосується діяльності Національного Банку Польщі. Хоча і в даному питанні тривають дискусії – результат референдуму вважати за вирішальний чи ні.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Польща з приєднанням до Європейського Союзу прийняла на себе обов'язок спільної валюти.

Криза та економічна ситуація у Греції послабили довіру Польщі на інших країн-кандидатів до євро. Найбільші побоювання поляків стосуються підвищення цін, інфляції та можливого безробіття. Уряд заспокоює своїх громадян, що це будуть явища тимчасові. Слід відмітити, що під час політичних дебатів А. Квасневського та Д. Туска, останній заявив, що до дати прийняття євро потрібно підходити зважено і продумано, оскільки у Польщі значна кількість населення є бідною. Згідно з даними Національного Банку Польщі станом на 01.02.2011 р. 1 євро=3,9 злотих. Відповідно населення і боїться євро, оскільки думає

про зріст цін майже у чотири рази. Дана позиція євро та злотого зберігається впродовж 2 років.

Переваги, які отримає Польща після приєднання до єврозони, є важливими. Тим більше, що більшість польських економістів виступають прихильниками спільної валюти. Тим більше, Польща не є першою країною, що здійснила даний крок. Вона може використати досвід інших країн, з таким же рівнем розвитку економіки.

Польща втратить можливість провадити незалежну монетарну політику, оскільки буде

залежати від ситуації у єврозоні. Варшава приєдналася до Європейського Союзу і повинна виконувати поставлені там вимоги. Саме ЄС вона завдячує своєму економічному розвитку та підвищенню рівня життя населення.

На закінчення статті, хотілося б навести слова одного з польських науковців Фішера Й.: «...як членство Польщі у Європейському Союзі було явищем, якого не уникнути, так і членство у Європейському валютному союзі є однозначним і обов'язковим».

ЛІТЕРАТУРА

1. Domagała A. Integracja Polski z Unią Europejską / Domagała A. – Warszawa : Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne. – 2008. – 265 s.
2. Fiszer J. M. Wejście Polski do strefy euro. Perspektywa politologa // Rosati D. K. – Warszawa : Łazarski. – 2009. – 316 s.
3. Gądomski W. Wszystkie opcje Europy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wyborcza.pl/1,97738,7974588,Wszystkie_opcje_Europy.html#ixzz1C8jEe4na
4. Introduction of the euro in the new Member States: Summary [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_307_sum_en.pdf
5. Kołodko – powinniśmy już mieć euro [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,8874278,_Puls_Biznesu-Kolodko-powinnismy_juz_miec_euro.html
6. Kowalczyk J. Ze złotym długo i szczęśliwie / J. Kowalczyk // Puls Biznesu. – 19.08.2010.
7. Łon E. Spory naukowe wokół członkostwa polski w strefie euro // Euro – ekonomia i polityka, red. Rosati D.K. / Rosati D.K. – Warszawa : Łazarski. – 2009. – 316 s.
8. Niemcy chcą Polski i Czech w strefie euro [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8815786,Niemcy_chca_Polski_i_Czech_w_strefie_euro.html
9. Raport o konwergencji / Europejski Bank Centralny – Eurosystem – Frankfurt am Main: Maj 2010. – 56 s.
10. Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej / Narodowy Bank Polski – Warszawa : 2009. – 408 s.
11. Spór o euro – przyjąć jak najszybciej czy odkładać jak najdłużej [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rp.pl/artykul/72167.html>
12. Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PL:PDF>

Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н., доц.;
Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.

© Сидун С., 2011

Дата надходження статті до редколегії 04.07.2011 р.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті розглядаються й аналізуються базові концептуальні підходи, які визначають ступінь участі держави в управлінні економікою та використанні окремих інструментів реалізації фінансової політики.

Ключові слова: фінансова наука, фінансова політика, державне регулювання, оподаткування.

В статье рассматриваются и анализируются базовые концептуальные подходы, которые определяют степень участия государства в управлении экономикой и использовании определенных инструментов реализации финансовой политики.

Ключевые слова: финансовая наука, финансовая политика, государственное регулирование, налогообложение.

The article considers and analyzes the basic conceptual approaches, which determine the degree of the state involvement in economic management and use of certain instruments of implementing financial policy.

Key words: financial science, financial policy, state regulation and taxation.

Постановка проблеми. Створення ефективної фінансової політики держави визначається не тільки правильним вибором стратегічних і поточних цілей фінансової політики, оптимальним вибором фінансових інструментів державного впливу, але й обумовлюють необхідність вивчення науково-теоретичних концепцій, які визначають ступінь участі держави в управлінні економікою.

Метою дослідження є аналіз базових теорій, представлених різними науковими школами, які доводять необхідність державного втручання у регулювання фінансових відносин.

Виклад основного матеріалу. У минулому, як у відкритій книзі, можна відшукати прямі відповіді на сьогоднішні питання. Це у значній мірі стосується фінансів, вплив яких на економічний і соціальний розвиток суспільства неоціненний.

Відомий український вчений-економіст М. І. Мітіліно ще на початку XX-го століття підкреслював особливе значення історико-фінансових досліджень: «Щоб зрозуміти сучасне, треба знати минуле. Щоб зрозуміти сучасну організацію господарства публічних об'єднань, треба знати той шлях історичного розвитку, що пройшли вони. Через те й повинна бути особлива галузь фінансової науки – історія фінансового господарства» [1, с. 64].

Вивчаючи глибинну сутність явища, закономірності розвитку фінансових відносин, прогножуючи розвиток фінансів і соціально-економічні наслідки їх дії у суспільстві, фінансова

наука за період свого існування запропонувала чимало теоретичних концепцій розвитку фінансів та фінансової політики держави, які визначають сутність участі держави в управлінні економікою і використанні конкретних інструментів реалізації фінансової політики, тобто конкретних форм організації фінансових відносин, які і сьогодні мають велику цінність та використовуються у практичній діяльності.

Як і всі інші науки, фінансова наука сформувалась на основі тисячолітньої практики. Її народження відносять до XV-XVI ст. За цей період у фінансовій науці сформувалась значна кількість концепцій, які обґрунтовують тенденції регулювання фінансів. В економіці країн Західної Європи відбувається ряд серйозних якісних зрушень, які свідчать про зміну типу економічної системи. Централізовано керована система феодального типу змінюється ринковою економічною системою, заснованою на переважно товарній формі господарських відносин, де рішення приймаються кожним учасником економічного процесу самостійно і під свою відповідальність.

Нова економічна ситуація висуває нові вимоги до економічних знань, тому різко зростає потреба у розумінні того, що відбувається в економіці, які у ній діють закономірності, щоб уникнути помилкових рішень, наслідки яких можуть бути досить болючими. Необхідність економічних знань стає масовою, що приводить до відокремлення їх у самостійну сферу, яка досліджує область господарських відносин. Економічні ідеї, до цього

розчинені у різних формах суспільної свідомості, стають предметом спеціального аналізу і продуктом діяльності самостійних економічних шкіл.

Одним з перших, хто започаткував наукові основи управління фінансами були меркантилісти. Поняття «меркантилізм» походить від латинського слова «mercari» – торгувати. В англійській і французькій мовах «mercantile» означає «торговий», а італійське «mercante» означає «торговець» або «купець».

Меркантилізм, як економічна теорія, розвивається у Західній Європі з кінця XV – до початку XVIII ст. з виникненням і зміцненням історично першої форми капіталу – торговельного. Найвідомішими представниками меркантилізму були Ж. Боден (1530-1596), Т. Мен (1571-1641), А. Монкретьєн (1575-1621).

Меркантилісти пов'язували свої рекомендації з активним державним втручанням в економіку, адресуючи їх, насамперед, правителям, які повинні були проводити відповідну господарську політику. Першим, хто почав уводити наукові основи управління фінансами був Д. Караф. Він сформулював положення, що основою бюджету мають бути домени (державна власність на землю для обробітку, ліси, капітали, що належать державі) та регалії (монопольні промисли). Крім того, Караф вперше ввів розподіл видатків: на оборону, на утримання правителя, для задоволення потреб [6, с. 40].

Французький меркантиліст Антуан де Монкретьєн (1575-1621) у своїй роботі «Трактат по політичній економії», наголошував, що в області економіки держава повинна здійснювати активну політичну діяльність. Винайденому ним термінові «політична економія» було суджене довге життя, оскільки він незабаром став позначати всю систему наукових уявлень про господарські процеси.

Інший видатний меркантиліст – французький учений, економіст Ж. Боден у своєму знаменитому творі «Фінанси – нерви держави» визначив головні джерела доходу держави – домени, воєнна здобич, подарунки дружніх держав, збори із союзників, доходи від торгівлі, мита з вивозу і ввозу, податі з покорених народів та запровадив класифікацію державних витрат. Крім того, Ж. Боден уважав, що надмірне використання податків призводить до народних обурень і погіршує відносини короля з підданими, тому податки з населення в його класифікації відсутні.

Англійські філософи – економісти Т. Гоббс та Д. Локк досліджували окремі аспекти оподаткування. Т. Гоббс наголошував на виключному праві королівської влади обкладати податками населення, проте радив зберігати помірність та рівномірність в їх розподілі, віддаючи перевагу непрямим податкам. Д. Локк навпаки обґрунтував доцільність прямого оподаткування [5, с. 18].

Таким чином, меркантилісти зробили першу спробу осмислити капіталістичну ринкову економіку та поставили проблему економічної ролі держави;

ввели наукові основи управління фінансами; спробували визначити фінансове господарство, як таке, що складається з державних доходів і видатків; наголошували на перевагах прямих податків.

Значний вклад у розвиток концептуальних основ управління фінансами у XVII-XVIII ст. внесли німецькі фінансисти – камералісти. Серед представників цієї економічної течії варто згадати Д. фон Джусті, Л. фон Секендорф, Д. Бехера, Д. фон Зонненфельса. Вони вперше здійснили систематизований аналіз державного господарства, а державу розглядали як об'єкт планування, вважаючи планування основною функцією управління. У своїх працях камералісти намагалися переконати правлячі еліти тодішніх державних утворень на території Німеччини у тому, що під час мобілізації коштів у своє розпорядження доцільно керуватися не суб'єктивними намірами й потребами, а ідеєю збереження потенціалу довгострокового економічного зростання.

Велике значення представники цієї економічної теорії відводили питанням ефективності адміністрування податків, проблемі актуальній донині. Так, обґрунтовуючи і відстоюючи ідею помірною оподаткування, камералісти стверджували, що зниження ставок з податків, а також надання пільг у перспективі може привести до зростання податкової бази і надходжень до бюджетів. Слід зауважити, що вони першими заклали основи участі населення у вирішенні питань фінансового характеру, започаткували демократичні засади у бюджетній системі.

На тлі глибоких змін у соціально-економічному і політичному житті суспільства у XVIII ст. розвивається англійська класична політекономія, яка здійснила переворот в основних концепціях економічної науки і обґрунтувала основні постулати, необхідні для розвитку ринкової економіки. Засновниками класичної економічної теорії були А. Сміт (1723-1790) і Д. Рікардо (1772-1823).

Завдяки успіхам політекономії, піднесеної Адамом Смітом до рангу науки, знаходять повніший розвиток і фінансові теорії. Саме завдяки А. Сміту наука про фінанси набула самостійного значення, а практика стала лише засобом для обґрунтування і перевірки законодавчих принципів. У своїх працях А. Сміт та Д. Рікардо заклали засади теорії державних фінансів і розкрили причини взаємозв'язку їх розвитку з економічною системою. Невід'ємною частиною їх фундаментальної класичної теорії є фінансові концепції [5, с. 21].

У працях «Дослідження щодо природи і причин багатства народів» («Багатство народів») (1776). А. Сміт розвинув економічну основу фінансового господарства. Доходи А. Сміт ділить на неподаткові доходи (від капіталів, підприємств держави) і податки. Державні витрати він ділить на дві групи: витрати загальнодержавних значень (оборона країни, утримання королівської влади) та витрати, в яких зацікавлені лише окремі члени

суспільства (відправлення судочинства, витрати на народну освіту тощо), а отже, витрати на утримання цих органів. Звідси виникла ідея щодо розподілу фінансового господарства на: державне і місцеве. Зрозуміло, що все це, відповідно до вимог часу повинно сприяти розвитку ринкових умов, економічному зростанню країни і підвищенню рівня добробуту громадян.

А. Сміту належить пріоритет у розробці податкової політики та загальних принципів раціональної організації податків, які стали основою сучасної податкової системи у світі.

А. Сміт уважав за необхідність скорочення державних видатків та їх обмеження політичними функціями держави. Проводиться ідея про те, що «державна є лише поліцейським і нічним сторожем». Проте автор наголошував на необхідності державних видатків на установи для освіти.

Рушійними силами економічного розвитку вчений уважав економічну свободу та конкуренцію господарюючих суб'єктів, гармонізацію їх інтересів на основі пріоритетного розвитку особистого інтересу, механізму ринкової саморегуляції.

У своїй фінансовій концепції вчений утверджує принципи невтручання держави у розвиток ринкових відносин. В умовах «вільної торгівлі» і «вільної конкуренції» економіку регулює «невидима рука ринку». Однак відстоюючи принципи економічного лібералізму, А. Сміт не заперечував участі держави у господарському житті. Він писав про те, що природний устрій має спиратись на вільну взаємодію приватних інтересів у межах та під захистом права [3, с. 114].

Його послідовник і учень Д. Рікардо створив нову теорію податків. У своїй праці «Основи політичної економії і податкового обкладання» він дає аналіз податків: методи, справлення, вплив на розподіл національного доходу і розвиток промислового виробництва. Д. Рікардо вважав, що податкове обкладання є великим злом не тільки у тому, що воно подає на ті чи інші об'єкти, стільки у його впливі, узятому загалом.

Учений сформулював положення, згідно з яким мобілізація доходів у розпорядженні уряду повинна заохочувати нагромадження та розширення виробництва. Він стверджував, що доходи держави мають формуватися за рахунок податків і позичкових ресурсів. Вибір джерел доходів держави повинен мати у своїй основі демократичну процедуру визначення бюджетних пріоритетів. [1, с. 15]

Д. Рікардо пропагував економічну свободу, вільну конкуренцію та невтручання держави в економічне життя. Вихідною позицією у творчості Д. Рікардо стала властива всім авторам класичної політичної економії прихильність до концепції економічного лібералізму, який не допускає ніякого державного втручання в економіку і дозволяє вільне підприємництво, вільну торгівлю та інші «економічні свободи».

Таким чином, сутність концепції основоположників класичної політекономії А. Сміта і

Д. Рікардо зводилася до: невтручання держави в економіку; збереження вільної конкуренції господарюючих суб'єктів. У ній головну роль у регулюванні економічного життя суспільства відводилося ринковому механізму. Фінансові концепції класичної теорії були тією домінантою, на яку спиралося вирішення основних проблем конкурентної ринкової економіки. На підставі класичної фінансової концепції розроблялися основні принципи фінансової політики того історичного періоду [6, с. 90].

Виходячи з цих принципів, фінансова політика до кінця 20-х років XX ст. була спрямована на обмеження державних витрат і податків, на забезпечення збалансованого бездефіцитного бюджету держави. Доходи бюджету формувались здебільшого за рахунок непрямих податків, а переважна частина бюджетних коштів спрямовувалася на фінансування військових управлінських витрат і витрат на обслуговування та погашення державного боргу [4, с. 38].

Заслужують на увагу і фінансові теорії представників історичної школи Німеччини, яка почала формуватися у 40-ві – 50-ті рр. XIX ст. Засновником історичної школи був учений Ф. Ліст (1789-1846), який у своїй книзі «Національна система політичної економії» (1841) відстоює право кожної нації на специфічний характер розвитку. Теоретичним обґрунтуванням цього служить його вчення про стадії економічного розвитку. Кожна нація проходить у своєму русі ряд послідовних етапів. Ліст виділяє п'ять таких стадій: мисливську, пастушу, землеробську, землеробсько-мануфактурну, землеробсько-мануфактурно-торгову. Різні країни у даний момент можуть перебувати на різних стадіях розвитку, а тому їхні економіки не можуть підпорядковуватися єдиним універсальним законам. Відповідно до цього повинна будуватися й економічна політика держави, яка б враховувала особливості тієї стадії, на якій перебуває країна, щоб щонайкраще вирішити головне завдання – сприяти розвитку виробничих сил нації.

Представниками «нової» історичної школи, яка сформувалась наприкінці XIX ст. були А. Вагнер (1835-1917), Г. Шмоллер (1838-1917), М. Вебер (1864-1920) та ін. Фінансова концепція цієї школи доводила необхідність державного втручання, розвиток й ускладнення економічних функцій держави. Проблема нагромадження капіталу, що визначає економічний розвиток, на думку ідеологів цієї школи, найкраще може вирішити лише держава, зосереджуючи певну частку річного доходу в державному бюджету й інвестуючи в ті галузі господарства, які визначають економічне зростання країни. Державні субсидії та інша підтримка експорту товарів, послуг і капіталу – необхідний елемент державної фінансової політики [3, с. 120].

Видатний представник фінансового напрямку нової історичної школи А. Вагнер залишив велику спадщину у фінансовій теорії. Він доповнив

Смітову теорію оподаткування теорією колективних потреб і ввів фінансові принципи – достатності і еластичності обкладання податками. Його система оподаткування враховувала баланс інтересів платників і держави (з пріоритетом держави). Крім того, А. Вагнер відкрив закон «розширення обсягу державної діяльності». Мовою державних фінансів він означає не що інше, як збільшення державних видатків, темпи зростання яких випереджають темпи зростання національного продукту.

З середини і майже до кінця XIX ст. фінансова наука перебувала під певним впливом марксистського вчення. Великих спеціальних робіт у К. Маркса і Ф. Енгельса з фінансових питань практично немає. Проте у «Критиці політичної економії», «Капіталі», статтях, присвячених характеристиці бюджетів (англійських, німецьких, французьких), розкривається класовий характер державних бюджетів епохи домонополістичного капіталізму, непродуктивний антинародний характер витрат держави, зв'язок із податками.

К. Маркс при дослідженні методів первісного накопичення капіталу у першу чергу відніс до них такі фінансові методи, як: державні витрати; державні кредити та податкову систему. Саме ці методи забезпечили швидкий ріст капіталу, створивши тим самим матеріальні передумови для бурхливого розвитку капіталістичного виробництва.

Проте, як політичне вчення, марксизм наголошував на тому, що податки є додатковим тягарем, знаряддям додаткової експлуатації трудящих. При аналізі циклічних криз К. Маркс не допускав їх послаблення за допомогою фінансової політики держави [6, с. 121].

Швидкий розвиток продуктивних сил XIX ст. поставив перед державами питання про зміну підходів до фінансової політики. Особливо актуальним це питання стало у кінці 20-х років, коли загострився весь комплекс економічних, соціальних і політичних проблем більшості держав. У цей час багато західних країн здійснили перехід до регулюючої фінансової політики, породжені у зв'язку з цим нові проблеми наукових досліджень і до наших днів не втратили своєї актуальності, оскільки основний їх зміст – державне регулювання економіки в ринковому господарстві. З того часу беруть свій початок орієнтовані на розв'язання цих проблем теорії, які з позиції сьогодення правомірно можна розділити на два напрями. Один з них виходить з учення Дж. М. Кейнса і його послідовників, а рекомендовані ними засоби державного втручання в економічні процеси отримали назву кейнсіанських. Другий напрям – це теорії, що обґрунтовують протилежні кейнсіанству концепції. Його представників прийнято називати неолібералами.

Економічна теорія Дж. Кейнса мала надзвичайно великий вплив на розвиток фінансової теорії, а його «Загальна теорія зайнятості, процента і грошей» (1936), за оцінками багатьох експертів, була поворотним пунктом в економічній науці XX ст., сприяла формуванню світової економічної

думки та розробленню відповідної державної фінансової політики.

Фінансова концепція Дж. Кейнса виходить з основних положень його загальної теорії. В її основу Дж. Кейнс поклав ідею «ефективного попиту» і його стимулювання. Крім того, у «загальній теорії» вчений обґрунтував необхідність втручання держави в економіку, а основними інструментами управління вважав фінансові механізми. Вчений робить висновок, що ринкова економіка достатньою мірою саморегулюватися не може, оскільки цьому заважають психологічні схильності, мотивації, спонуки агентів виробництва, тому потрібне втручання держави.

На підставі ідеї про «ефективний попит» була переглянута вся фінансова концепція. Теорія державних фінансів почала розглядатися як складова теорія зайнятості, процента і грошей, а фінансова політика – як невід'ємна частина економічної політики. На цій основі було визначено місце і роль категорій державних фінансів: державних видатків, податків, позик в економічному розвитку.

Введення в економічний обіг терміна «ефективний попит» дозволило повернутися до аналізу макроекономічних показників (валового внутрішнього продукту і національного доходу). Повернення до макроекономічних показників дало можливість з'ясувати як функціонує економічна система загалом.

Головним інструментом регулювання економіки Дж. Кейнс уважав бюджетну політику. Кейнсіанська фінансова політика допускала можливість бюджетного дефіциту і навіть відводила йому активну роль у стимулюванні економічного зростання. Це обумовило розвиток державного кредиту. На державний бюджет і фінансову політику поклалися завдання забезпечення ефективного економічного розвитку. Грошово-кредитному регулюванню Дж. Кейнс відводив меншу роль [5, с. 24].

Державні видатки займали у теорії вченого особливе місце. Дж. Кейнс розглядав їх як основний інструмент урядового втручання і подолання депресії. Їх формування, структуру і зростання він уважав невід'ємним чинником досягнення «ефективного попиту».

Теорія Дж. Кейнса мала і має величезний вплив як на політичне, так і економічне життя країн світу. До 70-х років XX ст. його теорія регулювання економіки була офіційно визнана як основа державної антициклічної економічної й фінансової політики у багатьох західних державах. Вона наближена до практики господарювання, до вироблення дій держави з удосконалення фінансово-економічних зв'язків. Як зазначає англійський історик економічної думки Є. Ролл: «Дж. Кейнс володів унікальною можливістю, якої не мав жоден із великих економістів до нього, безпосередньо впливати своєю теорією на формування й проведення офіційної державної політики» [3, с. 146].

Як напрямок світової економічної думки, неолібералізм виник майже одночасно з

кейнсіанством у 30-ті роки. Неоліберальна концепція і у теоретичних розробках, і у практичному використанні ґрунтується на ідеї пріоритету умов для необмеженої вільної конкуренції завдяки визначеному втручанню держави в економічні процеси. Цей напрямок відображає спадкоємність економічних концепцій і має своїм корінням ліберальні ідеї класиків англійської політичної економії А. Сміта і Д. Рікардо, теоретиків історичної школи Німеччини Ф. Ліста, М. Вебера (1864-1920) та представників соціальної школи Р. Штольцмана (1852-1930), Р. Штамлера (1856-1938) і К. Діля (1861-1943).

Видатними представниками неоліберальних ідей у Німеччини, США, Англії та Франції були – В. Ойкен, В. Репке, А. Рюстов, Л. Єрхард – фрайбурзька школа, Л. Мізес, Ф. Найт, М. Фрідмен, А. Шварц – чиказька школа, Е. Кенан, Л. Робінс – лондонська школа, Ж. Рюефф, М. Алле – французька школа [6, с. 311].

Основний напрямок теорії неолібералізму або монетаризму – застосування різних фінансових заходів, в основному скорочення фінансових виплат із державного бюджету на соціальні заходи (освіта, охорона здоров'я), лібералізація зовнішньої торгівлі, свобода ціноутворення, мінімізація втручання держави в економіку [2, с. 26].

Якщо кейнсіанство вважає найбільш важливим здійснення активного державного втручання в економіку, то неолібералізм пропагує обмеження

керуючої економічної ролі держави. Неолібералісти не відмовляються від впливу держави на економіку, визнають її важливе місце і роль в економічному житті, її функції – створення і забезпечення виконання законів, але за умови, що це не порушує, а охороняє основи ринкового господарства. Вони вбачають суть регулювання економіки державою у функціях «нічного сторожа» або «спортивного судді».

Таким чином, з одного боку, неоліберали визнають розладнання механізму саморегулювання, можливість (а в деяких випадках і необхідність) державного втручання, передусім, за допомогою основних інструментів і важелів державних фінансів. З іншого – вони вважають, що останнє повинно бути обмеженим як за масштабами, так і за своєю формою [3, с. 164].

Висновки. Підводячи підсумки, можна зробити висновок, що:

- усі наведені концепції відіграють важливу роль у розвитку фінансових відносин;
- теоретичні фінансові концепції активно розвиваються і сьогодні, збагачуючи економічну теорію новими теоретичними концепціями та підходами до ефективного функціонування фінансової політики;
- розвиток нових фінансових концепцій породжується політичною і економічною ситуацією у країнах, але значиме одне – теоретичні концепції покликані забезпечувати стабільний і ефективний, економічний і соціальний розвиток суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Василик О. Д. Теорія фінансів : [підруч. для студ. екон. спец. вищ. закладів освіти] / О. Д. Василик. – 4-ге вид., доп. – К. : НІОС, 2003. – 411 с.
2. Петровськ І. О., Клиновий Д. В. Фінанси (з елементами статистики фінансів) : [навч. посіб.]. – К. : ЦУЛ. – 2002.
3. Теорія фінансів : [підручник] ; за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 576 с.
4. Фінанси : [навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни]. – 2-ге вид., перероб. і доп. / О. Р. Романенко, С. Я. Огородник, М. С. Зязюн, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2003. – 387 с.
5. Худолій Л. М. Теорія фінансів : [навч. метод. посібник] / Л. М. Худолій. – К. : Видавництво Європа, 2003.
6. Юхименко П. І. Історія економічних учень : [навчальний посібник] / П. І. Юхименко. – К. : Знання-Прес, 2005. – 583 с.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доц.

© Штермер О., 2011

Дата надходження статті до редколегії 06. 06.2011 р.

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ СТРАТЕГІЧНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВ

У статті розкривається механізм формування стратегії і політики стійкого економічного зростання підприємства, визначаються пріоритетні напрями та механізми стимулювання зростання і розвитку.

Ключові слова: економічне зростання підприємства, ефективність діяльності, державне регулювання розвитку.

В статье раскрывается механизм формирования стратегии и политики устойчивого экономического роста предприятия, определяются приоритетные направления и механизмы стимулирования роста и развития.

Ключевые слова: экономический рост предприятия, эффективность деятельности, государственное регулирование развитием.

The mechanism of forming of strategy and policy of the proof economy growing of organizations of industry opens up in the article, priority is determined direction and mechanisms of stimulation of growth and development.

Key words: growth companies, performance, State Regulation of development.

Вступ. Негативні наслідки кризових явищ в економіці України та їх переплетіння у сфері науки, освіти, техніки і технологічного розвитку зумовили істотне гальмування процесів економічного зростання в Україні.

У світовій економічній спільноті бушують декілька криз – надвиробництва товарів, надвиробництва грошей і криза, пов'язана із зміною технологічної основи виробництва. Усі вони накладаються одна на одну. І зараз для забезпечення дієвих темпів зростання і розвитку підприємств і економіки в цілому необхідне створення відповідних умов. Як головна умова виступає наявність чіткої стратегії зростання, яка передбачає відповідні механізми її реалізації.

Питанням відновлення економічного зростання підприємницької діяльності, розробки і реалізації державної політики по підвищенню активності підприємств присвячено низку праць вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких Ю. Бажал, С. Вовкинич, В. Гесць, Н. Гончарова, Б. Данилишин, М. Корецький, І. Крючкова, В. Семиноженко, В. Мищенко, Р. Фатхутдінов, В. Федоренко, Л. Федулова, Ю. Яковець та інші.

Постановка завдання. Визначити та обґрунтувати основні умови економічного зростання та розвитку підприємств в умовах кризи, які дозволять активізувати та забезпечити стійкі позитивні зрушення.

Результати. Економіка України, що постраждала від економічної кризи, почала подавати ознаки зростання після затяжного падіння. Але у поточних умовах українська

економіка потребує стимулюючих заходів щодо створення матеріально-технічного підґрунтя для системи стимулів та необхідних організаційно-технологічних умов ефективної роботи хоча б найкращої частини науково-технічного та виробничого потенціалу. Тому для відновлення економічного зростання дуже важливо формувати стимулююче економіко-правове середовище саме для тих суб'єктів, які забезпечують відчутні позитивні кінцеві результати [1, с. 28].

У цьому плані необхідно зорієнтувати відповідні наукові сили нашого суспільства на формулювання стратегій розвитку України з урахуванням тих реалій, над осмисленням яких зараз працює весь світ і значення та перспективи розвитку яких для України ще треба добре усвідомити.

У державній стратегії відновлення економічного зростання повинні органічно поєднуватись чинники економічної ефективності та конкурентоспроможності, соціалізації та гуманізації розвитку, екологізації виробництва, ринкові механізми та засоби державного регулювання сучасного типу [1, с. 43].

Стосовно управління економічним розвитком підприємства під стратегією нами розуміється встановлення цілей і завдань механізму і умов їх реалізації на основі поєднання інтересів держави, з однієї сторони, і галузей і підприємств, з іншої – з метою максимізації ринкової вартості підприємства і підвищення реальних доходів її працівників [3, с. 17].

При значній різноманітності конкретних стратегій економічного зростання серед них

можна виділити деяку обмежену кількість типових варіантів. Так, виділяються наступні стратегії економічного зростання:

- стратегії концентрованого зростання;
- стратегії інтегрованого зростання;
- стратегії диверсифікованого зростання.

До *стратегій концентрованого зростання* належать: стратегія посилення позиції на ринку (горизонтальна інтеграція), стратегія розвитку ринку і стратегія розвитку продукту, тобто стратегії, які пов'язані зі зміною продукту і (або) ринку.

Реалізуючи стратегію посилення позиції на ринку, підприємство прагне встановити контроль над конкурентами і з цією метою об'єднується з іншими підприємствами, тобто здійснюється так звана «горизонтальна інтеграція». Стратегія розвитку ринку припускає пошук нових ринків для реалізації вже освоєного продукту. Стратегія розвитку продукту передбачає випуск і реалізацію нової продукції, але на вже освоєному ринку.

Стратегії інтегрованого зростання припускають розширення підприємства на основі формування нових структур. Це можуть бути підприємства-постачальники, обслуговуючи підприємства, дочірні структури, які здійснюють постачання та ін. Така стратегія отримала назву стратегії зворотної вертикальної інтеграції. Якщо зростання підприємства здійснюється за рахунок придбання або посилення контролю над структурами і кінцевим споживачем, тобто над системами розподілу і продажу, мова йде про стратегію прямої вертикальної інтеграції. Цей тип інтеграції вигідний в тому випадку, якщо посередницькі послуги значно розширюються або якщо підприємство не може знайти посередників з якісним рівнем роботи.

Стратегії диверсифікованого зростання реалізуються у тому випадку, якщо підприємства не в змозі далі розвиватися на даному ринку з даним продуктом у рамках даної галузі. Прикладом цього типу стратегій є стратегія центральної диверсифікації, при якій існуюче виробництво залишається в центрі бізнесу, а нове виробництво виникає з тих можливостей, які існують на вже освоєному ринку, у технологіях, які використовуються і в інших сильних сторонах функціонування підприємства.

Стратегія горизонтальної диверсифікації припускає пошук можливостей зростання на існуючому ринку за рахунок нової продукції, яка вимагає нової технології, що відрізняється від тієї, що використовувалась раніше. Оскільки новий продукт повинен бути орієнтований на споживача основного продукту, то по своїм якостям він повинен бути супутним.

Стратегія конгломеративної диверсифікації є найбільш складною для реалізації, оскільки у цьому випадку розширення підприємства здійснюється за рахунок виробництва технологічно нових продуктів, які реалізуються на нових ринках.

Багатогалузеві компанії, на практиці, одночасно реалізують не одну, а декілька стратегій, що у

сукупності представляють так звану комбіновану стратегію.

Розвиток сучасного ринкового господарства характеризується переходом до нової якості економічного зростання.

Нова якість економічного зростання обумовлена розвитком продуктивних сил, які забезпечують насичення ринків товарами, при якому пропозиція стійко перевищує платоспроможний попит. За таких умов єдино ефективною стає стратегія отримання додаткового доходу на основі поліпшення якісних характеристик виробництва і продукції, яка випускається, оновлення і розширення асортименту.

З причини важливості економічного зростання у рішенні господарських і соціальних проблем сучасні держави здійснюють його регулювання, проводячи спеціальну політику економічного зростання і розвитку. Держава прямо або опосередковано виступає організатором здійснення більшості нових великомасштабних заходів, які торкаються інтересів абсолютної більшості господарюючих суб'єктів і всього суспільства у цілому.

Виходячи з стратегічного підходу державна політика економічного зростання повинна передбачати:

- сприяння ефективному використанню ресурсів, становленню і розвитку його прогресивних напрямів. Держава тим самим підсилює ефективність динамічних процесів;
- запобігання відхиленням від загальної економічної рівноваги і внесення у господарські процеси стійких тенденцій;
- оздоровлення народного господарства в умовах економічної нестабільності.

Держава активізує економічне зростання, впливаючи на сукупний попит, сприяючи зростанню пропозиції, розвитку фундаментальних наукових досліджень, застосовуючи антициклічне регулювання і спеціальні програми.

Як наслідок, державна політика економічного зростання і розвитку повинна відображати політику економічного розвитку конкретного підприємства з урахуванням її пріоритетів та орієнтирів. Політика економічного розвитку підприємства повинна включати елементи, які наведені на рис. 1.

Розглянемо зміст цих елементів детальніше:

1. Особливе значення у політиці економічного розвитку підприємства має визначення цілей і завдань зростання і розвитку. Розробляючи і реалізуючи стратегію економічного розвитку, не слід прагнути до обхвату абсолютно всіх напрямів і до постановки безлічі завдань [2, с. 441]. Тільки за наявності чітко визначених цілей можна вибрати саме необхідний перелік заходів, які забезпечать зростання економіки підприємства і розв'язання найбільш гострих соціальних проблем. Досягти енергійного і послідовного розвитку підприємства можливо лише задекларувавши зрозумілу більшості працівників стратегію подальшого зростання.

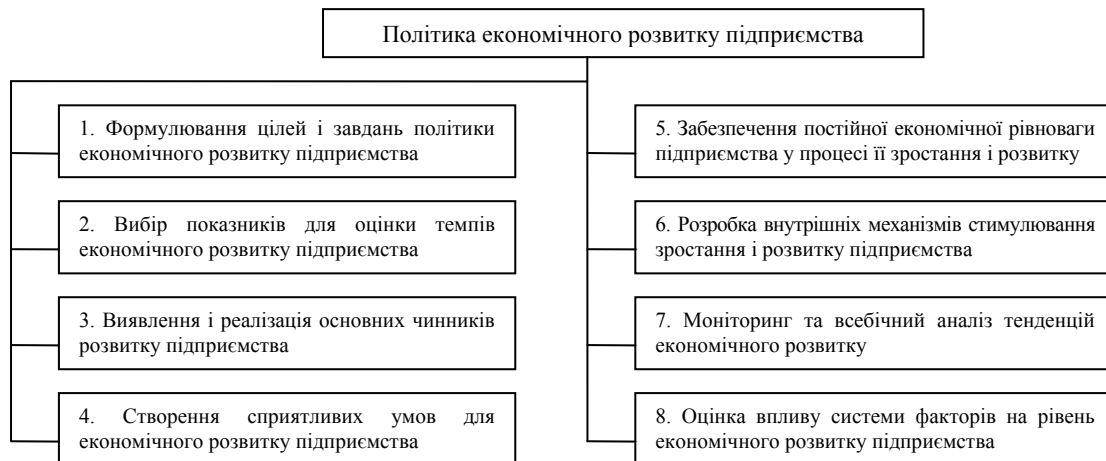


Рис. 1. Основні елементи політики економічного розвитку підприємства

Природними цілями економічного зростання і розвитку є якість і високий рівень життя. Саме по собі економічне зростання достатньо суперечливе. Наприклад, можна досягти збільшення виробництва і споживання матеріальних благ за рахунок погіршення їх якості, можливий варіант отримання економії на очисних спорудах або погіршенні умов праці. Досягти тимчасового зростання виробництва можна і за рахунок хижацької експлуатації ресурсів. Але таке зростання або не стійке, або взагалі позбавлено сенсу. Тому економічне зростання має сенс тоді, коли воно поєднується із соціальною стабільністю і соціальним оптимізмом [4, с. 266].

Таке зростання припускає досягнення збалансованих цілей: збільшення тривалості життя; зниження захворюваності і травматизму; підвищення рівня освіти і культури; якісне задоволення потреб і раціоналізацію споживання; соціальну стабільність і впевненість у майбутньому.

2. Вибір показників для оцінки темпів економічного розвитку. Економічне зростання прийнято вимірювати відносно попереднього періоду у відсотках або в абсолютних величинах, як у фізичному, так і у вартісному виразі. Перший спосіб надійніший, оскільки дозволяє виключити дію інфляції, але не універсальний, оскільки при розрахунку темпу зростання важче розрахувати загальний показник для виробництва різних виробів. Другий спосіб використовується частіше, проте не завжди можливо виключити вплив інфляції.

Показники, що характеризують розвиток підприємства, на наш погляд, можна виділити наступні: зростання рентабельності продукції і капіталу; поліпшення якості продукції; підвищення конкурентоспроможності продукції і підприємства; підвищення ринкової вартості підприємства; зростання реальних доходів працівників; розширення обсягів і видів послуг об'єктів невиробничої сфери; підвищення рівня професіоналізму працівників підприємства; збільшення частки витрат на охорону навколишнього середовища та інші.

Зазначені показники важливі не самі по собі, а як інструмент досягнення мети стійкого розвитку

підприємства. Тому всі ці показники повинні мати тривалу позитивну динаміку.

Для характеристики якості економічного зростання, що є основою розвитку, можуть бути використані наступні показники (їх можна назвати критеріями якості темпів):

- економічність зростання, що характеризується рівнем витрат, які забезпечують приріст продукції на один відсоток;
- соціальна результативність зростання, яка характеризується показником співвідношення фонду споживання і накопичення;
- пропорційність зростання, тобто ступінь близькості до оптимального співвідношення темпів зростання окремих ділянок, виробництв, підприємств галузі, галузей;
- відтворюваність зростання, яка характеризується тенденцією приросту протягом тривалого періоду [4, с. 115].

Названі критерії якості темпів економічного зростання дозволяють одночасно оцінити можливості стійкості і відображають напрями роботи щодо оптимізації рівня темпів зростання.

3. Виявлення і реалізація основних чинників зростання і розвитку економіки підприємства. Економічне зростання є однією з основних цілей суспільства, оскільки забезпечує можливість збільшення добробуту громадян і рішення соціально-економічних проблем, які виникають у процесі відтворювання. При цьому одним з найважливіших завдань управління зростанням є визначення оптимального співвідношення чинників у збільшенні випуску продукції та у зростанні одержуваних доходів. Поєднання чинників економічного зростання підпорядковано рішенням задачі максимізації граничної продуктивності. У даний час найбільш перспективним вважається використання довгострокових чинників економічного зростання НП, пов'язаних з використанням науково-технічного прогресу і вкладень у людський капітал. Економічне зростання, у результаті впровадження досягнень НТП, значно підвищило добробут розвинених індустріальних країн. Тому прийнято пов'язувати нову якість

економічного зростання з поліпшенням якісних характеристик виробництва, тобто з його орієнтацією на переважно інтенсивний тип відтворення [8]. У довгостроковій перспективі вигіднішою позицією стає переорієнтація на інноваційну діяльність. Крім того, економічне зростання досягається за рахунок малих кроків нарощування потенціалу споживчих галузей, пов'язаних з виробництвом кінцевої продукції.

4. Створення сприятливих умов для економічного розвитку підприємства. Доцільність будь-якого рівня темпів можна визначити тільки з урахуванням конкретних відтворювальних і соціальних умов економічного зростання, а також впливу використання тих або інших його джерел на перспективну зміну умов. Прискорення темпів зростання на даному етапі може мати суперечливий вплив на динаміку виробництва у подальші періоди. Воно сприятливе, якщо призводить до інтенсивнішого накопичення засобів виробництва, і у той же час несприятливе, якщо досягається ціною надмірного обмеження фонду споживання [5, с. 16]. Воно створює передумови для майбутнього зростання, якщо забезпечується підвищенням ефективності використання виробничих ресурсів, і унеможливорює майбутнє зростання, якщо досягається шляхом збільшення ресурсних витрат, знищуючи тим самим резерви забезпечення розширення виробництва у наступних періодах. Таким чином, орієнтація на

стійке, довготривале економічне зростання не означає курс на максимально можливі темпи у даний період, а припускає їх оптимізацію з урахуванням майбутніх потреб економічного зростання і поточних соціальних потреб.

5. Забезпечення постійної економічної рівноваги підприємства у процесі її зростання і розвитку. Постійна економічна рівновага виявляється у стабільних темпах зростання. Оскільки ніяка організація не може завжди нарощувати темпи, які перевищують темпи зростання економіки, в якій вона працює, постійні темпи зростання не можуть бути вище, ніж темпи зростання економіки у цілому.

В окремих випадках організація може мати і стабільні негативні темпи зростання, які зрештою призводять до поступової (часткової) ліквідації підприємства.

6. Розробка внутрішніх механізмів стимулювання зростання і розвитку підприємства.

По своїй функціональній спрямованості внутрішні механізми стимулювання зростання і розвитку підприємства можна розділити на виробничі, інтелектуальні, інноваційні, фінансові та ін. (рис. 2). При цьому вони повинні задовольняти конкретним потребам різних функціональних секторів підприємства. Основна складність при цьому полягає в узгодженні цілей і потреб різних підрозділів підприємства і його бізнес-процесів у зв'язку з чим необхідно враховувати взаємопов'язані задачі різних секторів.

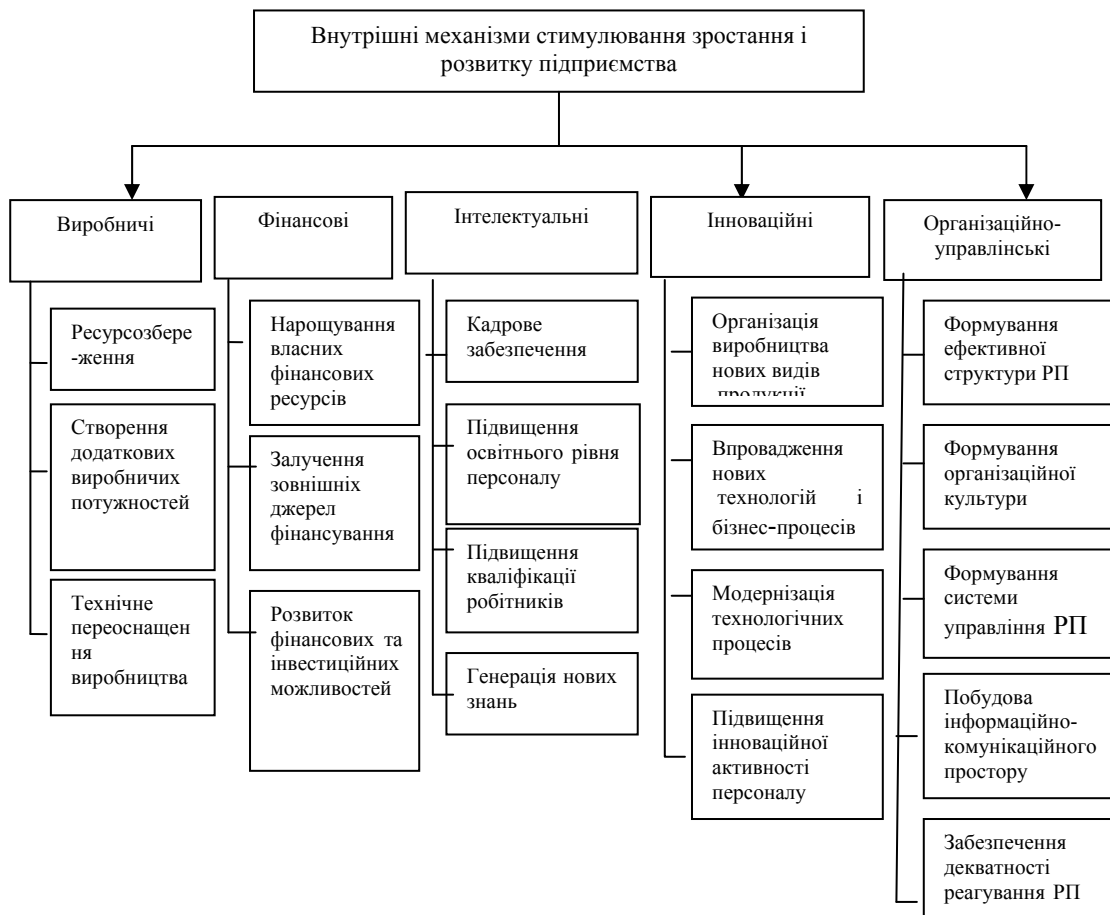


Рис. 2. Внутрішні механізми стимулювання зростання і розвитку підприємства

7. Моніторинг і всебічний аналіз тенденцій економічного зростання.

У розвинених країнах управлінські процедури щодо регулювання економічних процесів детально регламентовані, що означає чітке визначення відповідальних за виконання тієї або іншої функції. Найбільш важливі з соціально-економічних функцій регламентуються законодавством і знаходяться під адміністративним або суспільним контролем. Зокрема, органи публічної влади у США і у багатьох європейських країнах не тільки відповідають за економічне зростання і соціально-економічний розвиток, але для них це – головне завдання. В Україні на даний час інша ситуація, її післяреформене законодавство не містить процедур, які б дозволяли притягувати до відповідальності за дії, які завдають значного збитку економіці країни.

У зв'язку з цим, необхідно налагоджувати жорсткий моніторинг не тільки показників економічного зростання і розвитку, але й ефективності реалізації заходів, направлених на активізацію управлінських рішень щодо забезпечення зростання і розвитку як окремих організацій, так і галузей та регіонів.

8. Оцінка впливу економічного зростання і розвитку на кінцеві показники діяльності підприємства і рівень доходів її працівників. З точки зору результатів відтворення при економічному зростанні відбувається збільшення реальних об'ємів товарів і послуг, створених за певний період. На мікроекономічному рівні – це збільшення реальних об'ємів валової і, відповідно,

товарної і реалізованої продукції. Економічне зростання призводить до посилення ролі і місця підприємства на ринку, до підвищення добробуту її колективу, покращує умови праці, збільшує кількість вільного часу, забезпечує підвищення іміджу підприємства у потенційних інвесторів. Без економічного зростання неможливо вирішити корінне соціальне завдання розвитку, як окремого підприємства, так і суспільства у цілому – поліпшення якості життя населення.

Таким чином, можна відзначити, що тільки відновлення вітчизняного бізнесу дозволить підвищити до світових стандартів життєвий рівень населення, покінчити з бідністю, найкращим чином вирішити всі соціальні суперечності.

Висновки. Виходячи з нижченаведеного, можна зробити такі висновки: сучасний етап соціально-економічного розвитку країни вимагає визначення нових стратегічних орієнтирів розвитку підприємств. Їх принциповою відмінністю є застосування для забезпечення відновлення економічного зростання всього спектра факторів: структури цілей, способів їхнього досягнення, раціонального використання наявних ресурсів і відповідного нормативно-правового поля. Лише дієва система державної підтримки економічного розвитку на загальнонаціональному рівні може бути підґрунтям для прийняття рішення та здійснення будь-якої державної управлінської дії у цій галузі та реальним кроком до переходу функціональної системи державного управління побудованої з врахуванням елементів політики економічного розвитку підприємства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Активізація інноваційної діяльності: організаційно-правове та соціально-економічне забезпечення : монографія [О. І. Амоша, В. П. Антоноук, А. І. Землякін та ін.] НАН України, Інститут економіки промисловості. – Донецьк, 2007. – 328 с.
2. Антикризисное управление: от банкротства – к финансовому оздоровлению / под ред. Г. П. Иванова. – М. : Закон и право. ЮНИТИ. 1995. – 317 с.
3. Бланк И. А. Инновационный менеджмент/ И. А. Бланк. – К. : Ника-Центр, Эльга, 2001. – 784 с.
4. Бревнов А. А. Основы экономической теории / А. А. Бревнов. – Харьков : Одиссей, 2006. – 512 с.
5. Долішній М. Моделі державного управління в ринковій економіці / М. Долішній, М. Козоріз // Економіка України. – 1999. – №10. – С. 15–17.
6. Федулова Л. Державна політика в національній інноваційній системі: стабільність зберігається / Л. Федулова // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 4 (82). – С. 90–103.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.;
Смелянов В. М. – к.т.н., доц.

© Іванілова О. А., 2011

Дата надходження статті до редколегії 06.07.2011 р.

УЧАСТЬ ДЕРЖАВИ У КОНКУРЕНТНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

У статті розглядаються теоретичні питання участі державних органів у конкурентних правовідносинах, а також проблема зловживання домінуючим становищем суб'єктами господарювання. На основі аналізу широкого кола нормативних та доктринальних джерел автор пропонує деякі шляхи вдосконалення конкурентного законодавства України.

Ключові слова: економічна конкуренція, зловживання домінуючим становищем, примусова реорганізація, антимонопольні відомства, конкурентні правовідносини.

В статье рассматриваются теоретические вопросы участия государственных органов в конкурентных правоотношениях, а также проблема злоупотребления доминирующим положением хозяйствующими субъектами. На основе анализа широкого круга нормативных и доктринальных источников автор предлагает некоторые пути усовершенствования конкурентного законодательства Украины.

Ключевые слова: экономическая конкуренция, злоупотребление доминирующим положением, принудительная реорганизация, антимонопольные ведомства, конкурентные правоотношения.

The article deals with theoretical issues of participation of state bodies in competition legal relationships, as well as the abuse of dominance problem of legal entities. Based on the analysis of a wide range of statutory and doctrinal sources, the author suggests some ways of improvement of Ukrainian competition law.

Key words: economic competition, abuse of dominance, judicial restructuring, antitrust bodies, competition legal relationships.

Проблемам регулювання конкурентних відносин присвячено багато наукових праць як в Україні, так і в зарубіжних країнах. Однак з розвитком ринкових відносин виникають нові проблеми, які потребують державного регулювання. До того ж на сьогодні Україна є країною з перехідною економікою, тому регулювання конкурентних відносин залишається дуже актуальним. Крім того, ця сфера відносин є відносно новою в Україні, адже ринкові відносини почали розвиватися в Україні лише на початку 90-х років.

Теоретичною базою дослідження стали наукові праці українських і зарубіжних учених, використані досягнення і висновки І. Дахно, Я. Огнев'юка, О. Бакалінської, В. Ріхтерман, О. Безуха, В. Лук'янець, М. Лещенка та інших, які розпочали вивчення проблем сучасної економічної конкуренції. Їх наукові праці стали основою для подальшого дослідження такого явища, як економічна конкуренція в умовах формування ринкових відносин. У них дається визначення основних понять конкурентних правовідносин, розглядаються найбільш актуальні проблеми цієї галузі, а також пропонуються деякі шляхи вирішення даних проблем.

Особливо важливу роль у розвитку конкурентних відносин відіграє держава, адже вона має можливість впливати на ці відносини, приймаючи відповідні рішення, результатом яких може бути зміна становища суб'єктів господарювання на ринку. Маючи певні повноваження, державні органи, відповідальні за регулювання конкурентних відносин, беруть безпосередню участь у перерозподілі сил на ринках товарів та послуг. На думку В. Лук'янець, сьогодні конкуренція є складним організмом, який має місце у різноманітних виробничих, комерційних, фінансових та інформаційних структурах, що взаємодіють на тлі розгалуженої системи правових норм та об'єднуються спільним поняттям – ринок [1; 4].

В Україні головним державним органом регулювання конкурентних відносин є Антимонопольний комітет України, а також галузеві органи, що несуть відповідальність за стан певних галузей економіки, як, наприклад, Національна комісія регулювання зв'язку, яка відповідає за сферу телекомунікацій. Деякі повноваження також має Кабінет Міністрів України. Відповідно до чинного законодавства Антимонопольний комітет

України підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України. Ці органи державної влади впливають на стан економіки шляхом прийняття рішень у межах своїх повноважень, а також шляхом прийняття нових та внесення змін до діючих нормативно-правових актів.

Зважаючи на те, що Україна не є першопрохідцем у галузі регулювання конкурентних відносин, українським вченим та практикуючим фахівцям часто доводиться звертатись до досвіду більш розвинених країн, тобто країн з ринковою економікою. На сьогодні українське законодавство досягло суттєвих успіхів після прийняття ряду галузевих законів, таких як Закон України «Про захист економічної конкуренції», Закон України «Про Антимонопольний комітет України», Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції», Закон України «Про природні монополії» та підзаконних нормативно-правових актів.

Свій внесок у реалізацію конкурентної політики під час приватизації державного майна і створення структурних передумов розвитку конкуренції робить Фонд державного майна України, а також Державний комітет України з питань регуляторної політики і підприємництва, забезпечуючи вирішення проблем з оптимізації обсягів втручання держави у підприємницьку діяльність.

Слід зазначити, що істотним фактором, який сприяє розвитку конкуренції, є кардинальні зміни, що відбулися останнім часом у підходах до розвитку конкуренції з боку державних органів усіх рівнів, а значить і в їх діяльності, злам у розумінні ними того, що ефективна конкурентна політика – одна із головних складових державної, а не вузьковідомчої чи регіональної політики. Важливу роль у реалізації конкурентної політики держави відіграють судові органи, насамперед, господарські суди, які дають можливість підприємцям захистити своє право займатися незабороненою законом діяльністю.

Однак деякі вчені вважають, що певний обсяг монопольної влади є необхідним для одержання і утримання прибутків, що спрямовуються монополіями на впровадження нової технології і удосконалення методів виробництва [5; 15].

На відміну від країн з розвинутою ринковою економікою, таких, як Німеччина чи США, де, як правило, антимонопольні відомства виникали на базі структур, що існували раніше, з використанням їх спеціалістів та матеріально-технічної бази, в Україні створювати систему антимонопольних органів довелося з нуля.

Створення Антимонопольного комітету України відбувалося у кілька етапів. Перший розпочався з прийняттям у лютому 1992 р. Закону України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності». У жовтні 1992 р. було призначено Голову Антимонопольного комітету України, а

прийняття 26 листопада 1993 р. Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та призначення у грудні того ж року державних уповноважених Антимонопольного комітету започаткувало його повномасштабну діяльність як колегіального органу. Тому саме 26 листопада 1993 р. вважається офіційною датою створення Комітету. З утворенням протягом 1994-1995 років мережі територіальних відділень завершився другий етап формування системи органів Антимонопольного комітету України. Сучасний етап діяльності Комітету щодо розбудови ефективного конкурентного середовища визначив прийнятий у січні 2001 р. Закон України «Про захист економічної конкуренції», в основу якого покладено принципово нові правові норми, що мають сприяти захистові та розвитку конкуренції в Україні. Відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Комітет є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, мета діяльності якого – забезпечити державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Особливості спеціального статусу Комітету обумовлюються його завданнями та повноваженнями, і полягають, зокрема, в особливому порядку призначення та звільнення Голови Комітету, його заступників, державних уповноважених, голів територіальних відділень, у спеціальних процесуальних засадах діяльності Комітету, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав його працівників на рівні з працівниками правоохоронних органів, в умовах оплати праці тощо.

Однак і досі в українському законодавстві залишається чимало колізій та неврегульованих питань. Наприклад, однією з головних проблем є проблема зловживання монопольним становищем на ринку.

Отже, метою даного дослідження є вивчення проблеми зловживання монопольним становищем суб'єктом господарювання на ринку України, аналіз чинного законодавства, що стосується зазначеної проблеми, та пропозиції щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. На думку М Лещенка, основними ознаками зловживання монопольним становищем є: здатність диктувати свої умови при продажу товарів, нав'язування споживачу не вигідних умов співробітництва, здатність витіснити з ринку інших суб'єктів господарювання, що виготовляють чи надають аналогічні товари чи послуги, здатність встановлювати та регулювати ціни на товари чи послуги [6; 16].

Законодавство України передбачає здійснення певних заходів лише у разі зловживання суб'єктом господарювання монопольним (домінуючим) становищем, а саме при:

– встановленні таких цін чи інших умов придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умови існування значної конкуренції на ринку;

– застосуванні різних цін чи інших умов до рівнозначних угод із суб'єктами господарювання, продавцями чи покупцями без об'єктивно виправданих причин;

– обумовленні укладання угод прийняттям суб'єктом господарювання додаткових зобов'язань, які за своєю природою або згідно з торговими та іншими чесними звичаями у підприємницькій діяльності не стосуються предмета договору;

– обмеженні виробництва, ринків або технічного розвитку, що завдало чи може завдати шкоди іншим суб'єктам господарювання, покупцям, продавцям;

– частковій або повній відмові від придбання або реалізації товару за відсутності альтернативних джерел реалізації чи придбання;

– суттєвому обмеженні конкурентоспроможності інших суб'єктів господарювання на ринку без об'єктивно виправданих причин;

– створенні перешкод для доступу на ринок (виходу з ринку) чи усунення з ринку продавців, покупців, інших суб'єктів господарювання (ч. 2. ст. 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції»).

Тобто сама по собі наявність у суб'єкта господарювання монопольного (домінуючого) становища, хоча вона може несприятливо впливати на конкуренцію на певному ринку, не є протиправною. Для застосування санкцій Антимонопольний комітет України має не лише встановити, що суб'єкт господарювання займає монопольне (домінуюче) становище на певному ринку товарів (робіт, послуг), але й доказати, що цей суб'єкт зловживає своїм становищем. Особливістю цього виду порушення законодавства про захист економічної конкуренції є здійснення суб'єктом господарювання, який займає монопольне становище на ринку, таких дій, які були б неможливі в умовах ефективної конкуренції на ринку. Зокрема, отримання прибутку не завдяки ефективній діяльності або високій продуктивності, а завдяки неправомірному використанню свого домінуючого становища на ринку, утриманню чи посиленню такого становища шляхом усунення з ринку конкурентів чи обмеження їхнього доступу на ринок.

Але законодавство України не враховує, що вже займання суб'єктом господарювання монопольного (домінуючого) становища на певному ринку товарів (робіт, послуг) може призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, зачіплення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів з боку зазначених суб'єктів (ми не беремо до уваги «природні монополії»).

Відповідно до конкурентного законодавства України Антимонопольний комітет України не має законодавчо встановленої можливості зобов'язати суб'єктів господарювання, які займають монопольне становище на певному ринку послуг, здійснити певні дії з усунення несприятливого впливу цього становища на конкуренцію. Антимонопольний

комітет України може лише надавати рекомендації щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень Закону «Про захист економічної конкуренції», і усунення причин виникнення цих порушень, а також умов, що їм сприяють (п. 14 ст. 7 Закону «Про Антимонопольний комітет України»). У практиці Антимонопольний комітет України існують рішення про накладення зобов'язань на учасників концентрації та узгоджених дій з метою пом'якшення негативного впливу на концентрацію, але ці зобов'язання можна розцінювати саме як рекомендації не здійснювати певні дії.

Законодавство дало Антимонопольному комітету України можливість застосовувати до суб'єкта господарювання, який зловживає монопольним (домінуючим) становищем на певному ринку товарів, заходи у вигляді санкцій, а саме штрафу та/або примусового поділу. Верхній граничний поріг штрафу, встановлений законодавством, доволі відчутний для будь-якого суб'єкта господарювання: цей поріг складає до 10 % доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, що передував року, у якому накладається штраф. У разі наявності незаконно одержаного прибутку, який перевищує 10 % зазначеного доходу (виручки), штраф накладається у розмірі, що не перевищує потрійного розміру незаконно одержаного прибутку (п. 2 ст. 52 Закону «Про захист економічної конкуренції»). Але законодавство не встановлює порядок визначення остаточної суми штрафу для суб'єкта господарювання за шкалою «від і до», а також обставини, від яких залежить його розмір.

За зловживання монопольним становищем на ринку законодавство України передбачає і такий вид санкції, як примусовий поділ, тобто реорганізація, наслідком якої є перехід за розподільчим балансом майнових прав і обов'язків суб'єкта господарювання у відповідних частках до кожного з нових суб'єктів господарювання, що утворені внаслідок такого поділу (п. 4 ст. 59 Господарського кодексу України). Реорганізація суб'єкта господарювання шляхом поділу призводить до його припинення. Відповідно до ст. 53 Закону «Про захист економічної конкуренції» суб'єкт господарювання, що підлягає примусовому поділу, здійснює реорганізацію на свій розсуд за умови усунення монопольного становища цього суб'єкта господарювання на ринку. На думку В. Ріхтерман, примусова реорганізація є найбільш дієвим засобом регулювання суспільних відносин у сфері конкуренції та монополістичної діяльності [7; 3].

Постанови про примусовий поділ суб'єкта господарювання, прийняті Антимонопольним комітетом України чи його територіальними відділеннями, є не рішеннями про реорганізацію цього суб'єкта, а підставами для її здійснення на розсуд самого суб'єкта за умови усунення його монопольного становища на ринку. Рішення

приймає орган управління суб'єкта господарювання, наділений такими повноваженнями відповідно до установчих документів [8; 190].

Тобто законодавство залишає порядок здійснення реорганізації на розсуд самого суб'єкта господарювання за умови усунення його монопольного становища на ринку. На наш погляд, застереження щодо здійснення реорганізації на свій розсуд суттєво пом'якшує санкцію для суб'єкта господарювання, який зловживає монопольним становищем, і не завжди може призвести до очікуваних результатів. Антимонопольний комітет України має встановлювати порядок примусової реорганізації суб'єкта і контролювати процедуру такої реорганізації.

Якщо проаналізувати законодавчо встановлені санкції та порядок їх застосування з погляду їхньої ефективності, висновки будуть не на користь споживачів товарів (робіт, послуг) суб'єктів господарювання, які визнанні монополістами та такими, що зловживають монопольним становищем.

Висновки. Отже, в українському законодавстві повинно бути:

– чітке визначення випадків, коли Антимонопольний комітет України надає рекомендації та висуває вимоги, а коли одразу застосовує санкції (правила «першого» або «систематичного» порушення);

– диференціація розміру штрафу в рамках кожного визначеного законодавством порушення;

– жорсткі санкції за невиконання вимог і зобов'язань Антимонопольного комітету України та дієвий механізм притягнення до відповідальності суб'єктів господарювання (у тому числі і їхніх керівників), що не лише зловживають монопольним становищем на ринках певних товарів (робіт, послуг), але й мають монопольне становище.

На наш погляд, вивчення позитивного досвіду іноземних держав допоможе розробити для Антимонопольного комітету України дієві заходи боротьби з обмеженням конкуренції та зловживаннями суб'єктів господарювання монопольним становищем на ринках певних товарів чи послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лук'янець В. С. Правове регулювання відносин конкуренції в Євросоюзі : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : спец. 12.00.11/ В. С. Лук'янець. – К., 2008. – С. 4.
2. Про захист економічної конкуренції : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
3. Про Антимонопольний комітет України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
4. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 36. – Ст. 164.
5. Дахно І. І. Антимонопольне право / І. І. Дахно. – К. : Четверта хвиля, 1998. – С. 15.
6. Лещенко М. Демонізація на ринку ритейла / М. Лещенко // Юридическая практика. – 2008. – № 42. – С. 16.
7. Рихтерман В. Я. Правовое регулирование принудительной реорганизации акционерных обществ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / В. Я. Рихтерман. – М., 2010. – С. 3.
8. Бакалінська О. Антиконтентні узгоджені дії у національному та зарубіжному законодавстві / О. Бакалінська // Право України. – 2010. – № 2. – С. 190.
9. Огневьюк Я. О правовой природе конкуренции / Я. Огневьюк // Юридическая практика. – 2008. – № 42. – С. 17.

Рецензенти: Сорока С. В. – к.політ.н.;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Ситник В. В., 2011

Дата надходження статті до редколегії 12.07.2011 р.

ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕЦЕНАТСТВА В УКРАЇНІ

Стаття торкається нормативно-правових особливостей державного управління та регулювання меценатської діяльності. Розглядаються питання, які пов'язані з дослідженням діяльності меценатів в Україні в сучасних умовах та її роль у процесі функціонування соціально-культурної сфери.

Ключові слова: право, правове регулювання, держава, законодавство, меценатство.

Статья затрагивает нормативно-правовые особенности государственного управления и регулирования меценатской деятельности. Рассматриваются вопросы, связанные с исследованием функционирования деятельности меценатов в Украине в современных условиях и ее роль в процессе функционирования социально-культурной сферы.

Ключевые слова: право, правовое регулирование, государство, законодательство, меценатство.

Article touches legal features of public administration and regulation of patronage. The problems associated with the study of patronage in Ukraine under the present conditions and its role in the functioning of social and cultural sphere.

Key words: law, legal regulation, state, legislation, patronage.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. На сучасному етапі трансформації українського суспільства у державному управлінні відбувається процес становлення та розвитку правового регулювання інституту меценатства, що є формою благодійності. Формування сучасної моделі розвитку суспільства потребує наукового аналізу нормативно-правової бази меценатства; необхідно зазначити, що правові відносини у сфері меценатської діяльності регулюються Конституцією України, Законом України «Про благодійництво та благодійні організації», Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств», де визначаються особливості оплати податків меценатів та благодійників; Проектом закону «Про меценатство», в якому розкривається державна політика щодо управління меценатською діяльністю.

Водночас поза увагою законодавців залишилися особливості меценатської діяльності, не визначено мету, напрями та форми діяльності меценатів, не вирішені питання стимулювання діяльності меценатів. Поряд з цим законодавче забезпечення меценатської діяльності та благодійності у нашій державі не є сталим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Протягом останніх років такий феномен, як меценатство стає предметом наукових студій. Інтерес науковців до даної проблеми обумовлений як її соціально значущістю і актуальністю, так і природою меценатської діяльності. Зокрема, слід виділити таких науковців та дослідників, як В. Бакальчука [1], Л. Хобту [13], Н. Колосову [2], Т. Курінну [4, 5], І. Смоляк [12].

Мета даного дослідження. Метою статті є аналіз і характеристика правових особливостей державного регулювання меценатства в Україні.

Викладення основного матеріалу та обґрунтування отриманих наукових результатів. Важливим механізмом державного регулювання меценатської діяльності є правовий механізм. Необхідно зазначити, що недоліком правового механізму державного регулювання меценатства є розпорошеність та невизначеність функцій державної влади щодо розвитку меценатської діяльності. Зокрема, у багатьох розвинених країнах державну політику підтримки меценатства реалізує спеціально уповноважений орган. З огляду на це, пропонується створення незалежного державного органу, головним завданням якого буде всебічна допомога і підтримка меценатам з метою розвитку даної діяльності, яка, з іншого боку, фінансово забезпечує окремі галузі соціальної сфери. Зазначений орган повинен

керувати низкою програм, кожна з яких має конкретну мету, завдання, цільову групу, умови участі тощо.

Необхідно зазначити, що меценатською діяльністю є добровільне надання благодійниками коштів, іншого майна та майнових прав, спільно чи індивідуально, для захисту, збереження, придбання, відновлення, дослідження або вдосконалення творів чи інших предметів, що становлять історичну, культурну або іншу суспільну цінність, визначену законодавством України, за умови забезпечення публічного доступу до таких творів чи інших предметів. Збереження і розвиток вітчизняної культури і мистецтва, науки і освіти були і залишаються пріоритетними напрямками державної політики, реалізацію яких сьогодні нерідко ускладнюють відсутність належних правових механізмів, а також брак фінансування. Одним із можливих способів вирішення цих проблем є залучення небюджетних коштів, зокрема участь меценатів у фінансуванні культурних проектів мистецьких та освітніх установ, підтримка окремих осіб – діячів культури.

Розвиток нормативно-правової бази державного регулювання меценатської діяльності в Україні є концептуальною основою для ефективного функціонування меценатства на сучасному етапі. Як свідчить світова та вітчизняна практика, державної підтримки недостатньо для збереження культурної та освітньої спадщини, розвитку творчого, інтелектуального потенціалу суспільства. Тому для ефективної реалізації даної діяльності необхідна сприятлива правова основа, а звідси, удосконалення правового механізму державного регулювання меценатства.

Норми законодавства, які б сприяли та заохочували діяльність меценатів, повинні відповідати українським умовам та потребам у суспільстві. Діяльність меценатів може вільно розвиватися у країні лише тоді, якщо на рівні держави та суспільства для неї існують сприятливі умови, а саме національне законодавство сприяє законній меценатській діяльності; зі сторони держави та суспільства меценати отримують узаконені заохочення матеріального та морального характеру тощо.

Після 1991 року змінилися економічні умови розвитку держави, Україна обрала ринковий тип розвитку і цьому типу повинно було відповідати законодавство щодо благодійної діяльності.

На сьогодні в Україні відсутність спеціального законодавства щодо державного регулювання меценатства значною мірою стримує розвиток благодійної діяльності у сфері культури та мистецтва. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про благодійництво і благодійні організації», меценатство є специфічною формою благодійництва [7]. Водночас, специфіка меценатства не відображена в зазначеному Законі, а, отже, меценатська діяльність потребує регламентації в окремому нормативно-правовому акті. Однак,

проект закону «Про меценатство» від 22 вересня 2004 року визнаний експертами як такий, що потребує істотного доопрацювання: положення законопроекту значною мірою дублювали, або суперечили положенням Закону «Про благодійництво і благодійні організації».

Нова редакція проекту закону «Про меценатство», розроблена Міністерством культури і туризму України у 2007 році, вже містить не лише більш уточнену термінологію щодо меценатської діяльності, а й систему державного протекціонізму стимулювання розвитку галузі [8]. Однак досі законопроект не поданий до Верховної Ради України, хоча на важливості і терміновості його прийняття неодноразово наголошувала як громадськість, так і ряд представників владних структур.

У Розпорядженні Кабінету Міністрів від 21 листопада 2007 року «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» вказується, що органи виконавчої влади сприяють підвищенню соціальної відповідальності суб'єктів господарювання, що є умовою формування у суспільстві культури благодійництва і меценатства [11].

Це передбачає розроблення механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади, інститутами та суб'єктами господарювання, заохочення благодійництва і меценатства, стимулювання участі суб'єктів господарювання у розв'язанні соціальних проблем. У цьому прослідковується втілення організаційного механізму регулювання меценатства.

У вересні 1997 року було зроблено важливий крок у формуванні законодавчої бази щодо регулювання меценатства – прийняття Закону «Про благодійництво та благодійні організації» [7]. Задля підкріплення дії вищезгаданого закону, з метою створення умов, які б сприяли благодійництву та відродженню традицій українського меценатства, Президент України Л. Кучма (роки правління 1994-2005 роки) видав 12 лютого 2000 року розпорядження «Про сприяння благодійній діяльності в Україні», в якому наголосив на необхідності підтримки в цьому напрямку підприємств, установ, організацій та фізичних осіб шляхом проведення загальнодержавного огляду меценатства, популяризації імен благодійників, відзначення їх діяльності державними нагородами. Л. Кучма також підкреслював можливість додаткового стимулювання благодійництва через механізм оподаткування доходів фізичних та юридичних осіб [10, с. 3].

У Законі України «Про благодійництво та благодійні організації» надається визначення наступним поняттям: благодійництво – добровільна безкорислива пожертва фізичних та юридичних осіб у поданні набувачам матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги. Специфічними формами благодійництва є меценатство і спонсорство. Меценатство – добровільна безкорислива матеріальна фінансова,

організаційна та інша підтримка фізичними особами набувачів благодійної допомоги [7, с. 3]. Спонсорство – добровільна матеріальна, фінансова, організаційна та інша підтримка фізичними та юридичними особами набувачів благодійної допомоги з метою популяризації виключно свого імені (найменування), свого знака для товарів і послуг [7, с. 3].

У Законі також говориться, що благодійництво, благодійна діяльність здійснюються на засадах законності, гуманності, спільності інтересів і рівності прав її учасників, гласності, добровільності та самоврядування.

Діяльність благодійників і благодійних організацій має суспільний характер, що не суперечить їх взаємодії з органами державної влади і не позбавляє права на отримання державної допомоги.

Важливо відобразити позицію представників виконавчої влади з метою зрозуміти державницьку позицію. Міністр культури та мистецтв України (з 1 червня 2001 до 3 лютого 2005 року) Ю. Богуцький висловився з приводу меценатства в Україні та його правового забезпечення: «Нинішній клімат у сфері меценатства свідчить про збільшення його ролі у царині сучасного культурно-мистецького життя. Насамперед, держава прагне створювати найсприятливіші умови для його розвитку, забезпечення всебічного доступу до культурних надбань, формування високих духовних запитів громадян, покращання умов творчої діяльності, зміцнення позитивного культурно-мистецького іміджу України у світі» [6, с. 125].

До 2002 року при уряді функціонував постійно діючий організаційний комітет із підготовки та проведення загальнодержавного огляду меценатства і спонсорства [6, с. 125].

Загальнодержавний огляд меценатства і спонсорства проводився щороку на регіональному та державному рівнях із метою створення умов, які сприяли б благодійництву та відродженню традицій меценатства в духовному житті народу, приверненню уваги суспільства до проблем сьогодення, наданню допомоги малозабезпеченим верствам населення, а також популяризації імен благодійників, діяльність яких спрямована на захист громадян похилого віку та інвалідів, материнства і дитинства, розвиток культури, науки і освіти, фізичної культури і спорту, охорону та збереження культурної спадщини. Учасниками огляду були фізичні та юридичні особи, які займалися добровільною безкорисливою діяльністю, надаючи матеріальну, фінансову та іншу підтримку тим, хто потребує благодійної допомоги.

Водночас це слугувало популяризації імені (назви), торгової марки благодійника. За результатами огляду визначали переможців. Основним критерієм визначення переможців огляду був вагомий внесок у різні сфери життя, у тому числі сприяння розвитку культури і мистецтва. Крім того, меценатство не як явище, а як об'єкт нормативного регулювання на сьогодні відсутній. Як зазначалося вище, у Законі України «Про благодійництво та благодійні організації» дається лише визначення меценатства як специфічної форми надання благодійної допомоги.

Висновки. Ураховуючи те, що законодавство в Україні є недосконалим у сфері діяльності благодійників та меценатів, можна сказати, що воно є однією з причин, що заважає успішно розвиватися меценатству в Україні.

Прийняття Закону «Про благодійництво та благодійні організації» [7] та Розпорядження «Про сприяння благодійній діяльності в Україні» [10] дозволило окреслити специфічні форми благодійництва – меценатство і спонсорство та закласти правові основи цих явищ. Однак норми Закону «Про оподаткування прибутку підприємств» [9] обмежують діяльність благодійників та меценатів (податок на прибуток становить 25 %, якщо сума пожертвувань перевищить 5 % прибутку меценатів від основної діяльності), примушуючи їх платити за власні милосердя та гуманізм.

Тому багато експертів відзначають виникнення суто української форми меценатства: негласна допомога – передача грошей, що оформлені як витрати по іншим статтям. Даному способу віддають перевагу ті, які намагаються занизити прибуток підприємства. У цьому випадку краще займатися спонсорством: гроші на це відносяться до витрат підприємства, а також з'являється можливість прорекламувати себе.

Вдосконалене законодавство, з одного боку, повинне дати можливість вітчизняній соціальній сфері та культурі повноцінно користуватися недержавними фінансами, з іншого – виключити зловживання пільгами.

Перспективи подальших розвідок.

Для ефективного розвитку меценатської діяльності на перший план виступає удосконалення правового механізму, який направлений на створення спеціалізованої законодавчої бази. Автор пропонує подальші аспекти дослідження, а саме дослідження фінансового та економічного механізмів державного регулювання діяльності меценатів, які направлені на вирішення питань щодо недосконалості податкової системи в Україні у сфері благодійництва.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бакальчук В. Механізми державного стимулювання благодійної діяльності у сфері культури / В. Бакальчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/june2009/5.htm>.
2. Колосова Н. А. Благодійна діяльність в культурі України в контексті вітчизняних і європейських традицій (кінець ХХ–початок ХХІ ст.): автореф. дис. канд. іст. наук / Київ. нац. ун-т культури і мистецтв / Н. А. Колосова. – К., 2006. – 19 с.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 року. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

4. Курінна Т. Підходи до розроблення термінологічного апарату державного регулювання меценатства в Росії: досвід для України / Т. Курінна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-3/R_1/08ktmrdu.pdf.
5. Курінна Т. М. Розвиток благодійності на Середньому Подніпров'ї (кінець XVIII – початок XX ст.) : автореф. дис. канд. іст. наук / Черкас. нац. ун-т ім. Б.Хмельницького / Т. М. Курінна. – Черкаси, 2004. – 18 с.
6. Лазечко П. Меценати української культури / П. Лазечко, Л. Лазечко // Дзвін. – 2003. – № 2. – С. 116–129.
7. Про благодійність та благодійні організації: Закон України від 16.09.97 року // Голос України. – 1997. – 15 жовтня.
8. Про меценатство: Проект Закону України від 22.09.2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.culturalstudies.in.ua/zv_2009-11-d6.php.
9. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 28.12.1994 року // Голос України. – 1997. – 19 червня.
10. Про сприяння благодійності в Україні: Розпорядження Президента України від 12.02.2000 // Праця і зарплата. – 2000. – 8 лютого.
11. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1035-2007-%F0>
12. Смоляк І. Благодійництво вдома і за рубежом / І. Смоляк // Політика і час. – 1996. – № 9. – С. 54–57.
13. Хобта Л. Ю. Суспільна значущість меценатства, благодійності та спонсорства: світовий контекст / Л. Ю. Хобта // Український історичний журнал. – 2006. – № 2. – С. 154–158.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;
Шевчук О. В. – д.політ. н., доц.

© Ковтун О. А., 2011

Дата надходження статті до редколегії 05.07.2011 р.

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ ТА ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто трирівневу систему пенсійного забезпечення, яка розширить можливості для підвищення добробуту людей та економічного зростання у державі. Визначено органи державного нагляду у сфері пенсійного страхування.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, пенсійне страхування, трирівнева система пенсійного забезпечення.

Рассмотрено трехуровневую систему пенсионного обеспечения, которая расширит возможности для повышения благосостояния людей и экономического роста в государстве. Определены органы государственного надзора в сфере пенсионного страхования.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, пенсионное страхование, трехуровневая система пенсионного обеспечения.

The three-level system of the pension providing, which will extend possibilities for the increase of welfare of people and economy growing in the state, is considered. Certainly organs of state supervision in the sphere of pension insurance.

Key words: The three-level system of the pension providing, pension insurance, pension providing.

Постановка проблеми. Реформування системи пенсійного забезпечення є актуальним для багатьох країн світу, що зумовлено старінням населення, зміною його вікової структури, ускладненням економічної ситуації. В Україні перші кроки реалізації пенсійної реформи відбулися через запровадження двох найголовніших у цьому напрямку законів України: «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення». Замість застарілої солідарної системи проголошено створення трирівневої, з елементами недержавного пенсійного та колективного страхування. Кожен з трьох рівнів пенсійної системи повинен контролюватися певними державними регулюючими та контролюючими органами.

Аналіз останніх наукових досліджень. Питанням реформування і побудови нової системи пенсійного забезпечення, вирішення проблем державного регулювання та контролю пенсійного страхування та пенсійного забезпечення приділяли увагу такі вчені, як Н. Внукова, С. Біла, О. Максимчук, Б. Надточій, Л. Пісьмаченко, П. Шевчук, Б. Усач, С. Юрій, Б. Юровський та інші.

Метою даної статті є розкриття сутності кожного з трьох рівнів пенсійної системи та визначення державних регулюючих та контролюючих органів, які здійснюють державний нагляд у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. З 1 січня 2004 р. набрав чинності Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», який передбачає створення в Україні нової пенсійної системи. Нова пенсійна система в Україні передбачає створення трьох рівнів, а саме солідарної системи (першого рівня), обов'язкової накопичувальної системи (другого рівня) та недержавного добровільного пенсійного забезпечення (третього рівня) [1].

Реформа солідарної системи передбачає:

- охоплення системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування усіх працюючих громадян (зокрема і тих, що забезпечують себе роботою самостійно, а також найманих працівників у приватному секторі економіки);

- запровадження нової формули нарахування пенсій, що передбачає розширення періоду врахування заробітку при визначенні розмірів пенсій (на підставі даних системи персоніфікованого обліку внесків), зарахування до страхового стажу періодів, за які сплачено страхові внески та ставить майбутній розмір пенсії у залежність від величини заробітку, з якого сплачувались пенсійні внески, та страхового стажу, протягом якого вони сплачувались;

- збереження права виходу на пенсію у 55 і 60 років, з одночасним наданням можливості більш пізнього виходу на пенсію з підвищенням

розмірів пенсійних виплат. Крім того, у разі відстрочки часу виходу на пенсію, збільшиться період, протягом якого особа сплачуватиме внески до Пенсійного фонду, а значить і розмір її пенсії буде вищим. Таке вирішення питання буде особистою справою кожного громадянина і залежатиме виключно від його готовності «працювати на самого себе». Таким чином у законопроекті закладено економічно стимулювальний підхід до більш пізнього виходу на пенсію;

- розмежування джерел фінансування пенсій, призначених за різними пенсійними програмами. На першому етапі – розмежування джерел фінансування з Державним бюджетом, а на другому – поступове переведення фінансування дострокових пенсій інших категорій підвищених пенсій у систему недержавних професійних та корпоративних пенсійних фондів з обов'язковим відрахуванням до них пенсійних внесків з боку відповідних роботодавців;

- фінансування з Державного бюджету дефіциту коштів в рамках солідарної системи, у разі його виникнення;

- поступове запровадження системи управління Пенсійним фондом на основі паритетного представництва сторін соціального партнерства (представників держави, роботодавців та працівників).

Таким чином, Перший рівень є солідарною системою пенсійних виплат, внески до якої сплачуватимуться усіма працюючими громадянами країни та їх роботодавцями. За рахунок цих коштів виплачуватимуться страхові пенсії та встановлюватиметься мінімальний рівень пенсійних виплат пенсіонерам. Особам, які матимуть малий страховий стаж та/або величину заробітку, з якого сплачувались пенсійні страхові внески, а отже, низьку величину пенсій, передбачається надання цільової соціальної допомоги, що дасть змогу забезпечити їм доходи на рівні мінімальних соціальних стандартів в Україні, які будуть встановлені, виходячи з реальних фінансових можливостей Державного бюджету та Пенсійного фонду.

У реформованій солідарній системі величина пенсії залежатиме від величини заробітної платні, з якої сплачувались пенсійні внески та страхового стажу, протягом якого вони сплачувались, що досягатиметься шляхом звільнення Пенсійного фонду від здійснення невласливих йому виплат (тобто розмежування джерел фінансування виплати пенсій, призначених за різними пенсійними програмами) та впровадження системи персоналізованого обліку відомостей про заробіток та сплату пенсійних внесків, на основі даних якої будуть призначатись і виплачуватись пенсії. Ведення та обслуговування такої системи здійснюватиме Пенсійний фонд України.

Суб'єктами нагляду за дотриманням законодавства з питань формування Пенсійного фонду є Пенсійний фонд України, Міністерство праці і

соціальної політики, Міністерство фінансів України, Державна контрольно-ревізійна служба України.

Контроль за цільовим використанням коштів пенсійного фонду здійснюють Міністерство фінансів України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Рахункова палата Верховної Ради України [5].

Створення Другого рівня пенсійної системи передбачає запровадження у країні системи загальнообов'язкового накопичувального пенсійного страхування. Суть такої системи полягатиме у тому, що частина обов'язкових внесків до пенсійної системи (загальний рівень пенсійних відрахувань залишиться незмінним) накопичуватиметься у єдиному Накопичувальному фонді і обліковуватиметься на індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунках громадян, які (та на користь яких) сплачуватимуть такі внески. Ці кошти інвестуватимуться в економіку країни з метою отримання інвестиційного доходу і захисту їх від інфляційних процесів. Управління пенсійними коштами здійснюватимуть компанії з управління активами (для яких ця діяльність є професійною і буде ліцензуватись), обраними на конкурсній основі. При інвестуванні пенсійних активів компанії будуть діяти згідно з вимогами законопроектів щодо напрямків інвестування, ринків на яких можна буде здійснювати інвестиції та вимог щодо диверсифікації інвестиційних вкладень. Безпосереднє зберігання пенсійних активів буде здійснювати банківська установа – зберігач, яка буде нести відповідальність за цільове використання цих активів. Кошти, що обліковуватимуться на індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунках громадян будуть власністю цих громадян, і вони зможуть скористатись ними при досягненні пенсійного віку (або, у випадках передбачених законом, раніше цього терміну, наприклад, у випадку інвалідності). Виплати з Накопичувального фонду будуть здійснюватись додатково до виплат із солідарної системи.

Обов'язкова накопичувальна складова пенсійної системи дасть змогу:

- посилити залежність розміру пенсії від трудового вкладу особи, а отже, посилити зацікавленість громадян та їхніх роботодавців у сплаті пенсійних внесків;

- зменшити «податковий тиск» на фонд оплати праці роботодавців за рахунок перерахування частини обов'язкових пенсійних внесків до Накопичувального фонду, що здійснюватиметься із заробітку працівника;

- успадковувати кошти, обліковані на персональному пенсійному накопичувальному рахунку, спадкоємцями застрахованої особи, а також сприятиме поступовому виходу з тіньової економіки громадян з високими доходами завдяки встановленню права власності та спадкоємства на кошти, внесені у Накопичувальний фонд;

- створити потужне джерело інвестиційних ресурсів для зростання національної економіки,

що сприятиме розвитку національного фондового ринку завдяки інвестуванню коштів накопичувального фонду в економіку країни;

- розподілити ризики виплати низьких розмірів пенсій між першим та другим рівнями пенсійної системи, таким чином застрахувавши майбутніх пенсіонерів від негативних демографічних тенденцій та коливань в економічному розвитку держави;

- підвищити ефективність управління системою пенсійного забезпечення за рахунок передачі недержавним компаніям функції управління пенсійними активами;

- залучити населення до активної участі у функціонуванні фондового ринку, підвищити рівень відповідних знань та особистої відповідальності громадян за забезпечення власного добробуту та підвищення соціального захисту [6].

Незадовільне функціонування накопичувального пенсійного забезпечення, на думку міжнародного експерта з питань пенсійної реформи А. Нечай, містить інституційну причину [3]. За державне регулювання накопичувальної складової пенсійної системи в Україні відповідають три державних регулятори – Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України (Держфінпослуг), Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) та Національний банк України (НБУ). Однак НБУ самоусунувся від участі у регулюванні та контролі ринку накопичувального пенсійного забезпечення, а Держфінпослуг та ДКЦПФР не можуть узгодити свої позиції з багатьох важливих питань, тому необхідність спільно приймати нормативно-правові акти породжує додаткові проблеми замість того, щоб сприяти їх розв'язанню. Можна погодитися з А. Нечай у тому, що доцільно визначити єдиний державний орган, який би забезпечував реалізацію державної політики у сфері накопичувального пенсійного забезпечення, сприяв би правильному розвитку нової системи і при цьому опікувався захистом законних інтересів учасників недержавних пенсійних фондів. За сферою компетенції таким органом має виступити Міністерство праці та соціальної політики України, яке здійснює, у тому числі функції контролю за проведенням пенсійної реформи. Водночас передача у сферу компетенції профільного міністерства питань, пов'язаних з регулюванням системи накопичувального пенсійного забезпечення, також потребує інституційного розвитку зазначеного міністерства, збільшення фінансування та приведення у відповідність нормативно-правової бази у цій сфері.

Крім інституційних, варто врахувати також фінансові, адміністративні та кадрові можливості запровадження другого рівня, а також питання консолідації регуляторної та фінансової діяльності.

Перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Третій рівень пенсійного забезпечення передбачено створювати у вигляді системи добро-

вільного недержавного пенсійного забезпечення за пенсійними схемами з визначеними внесками, які вимагають менших адміністративних витрат. Основу такої системи складають недержавні пенсійні фонди, які за типами поділяються на відкриті, корпоративні та професійні [4].

Відкриті пенсійні фонди створюються юридичними особами, учасниками цих фондів є громадяни, які здійснюватимуть туди добровільні пенсійні внески. Такі фонди можуть бути створені і на муніципальному рівні, що розширить можливості регіонів у вирішенні соціальних питань.

Корпоративні пенсійні фонди створюються роботодавцями і учасниками таких фондів є громадяни, пов'язані трудовими відносинами з цими роботодавцями. При створенні корпоративних пенсійних фондів роботодавці беруть на себе безумовне зобов'язання сплачувати додаткові пенсійні внески на користь своїх працівників.

Професійні пенсійні фонди створюють об'єднання громадян або юридичні особи за професійною ознакою. Учасниками таких фондів можуть бути громадяни, пов'язані за родом їх професійної діяльності. Іншою формою заощаджень у межах третього рівня є відкриття пенсійних депозитних рахунків у банківських установах або страхових організаціях за ініціативою окремої особи.

У рамках цієї системи працівники матимуть змогу, у разі бажання і досить високого заробітку, додатково до заощаджень у Накопичувальному фонді, перераховувати внески до обраного ними недержавного пенсійного фонду.

Важливим, на думку розробників законопроектів, є те, що система недержавних пенсійних фондів дасть змогу залучати також і кошти роботодавців до формування пенсійних заощаджень їх працівників, і таким чином ще більше сприяти підвищенню рівня життя громадян на заслуженому відпочинку.

Передбачається, що для роботодавців, які використовують шкідливі умови виробництва, здійснення пенсійних відрахувань на користь таких працівників поступово стане обов'язковим (такі відрахування здійснюватимуться у професійні або корпоративні пенсійні фонди). Внески до недержавних пенсійних фондів, як з боку працівників, так і їх роботодавців, а також отриманий на них інвестиційний дохід будуть користуватись податковими пільгами.

Величина пенсії в такій системі залежатиме від величини страхових внесків та терміну, протягом якого ці внески накопичувались і обсягу отриманого на них інвестиційного доходу.

Законом «Про недержавне пенсійне забезпечення» встановлено дуже детальні вимоги до процедури заснування недержавних пенсійних фондів, системи управління цими фондами та їх активами. Крім цього, встановлено чіткі вимоги до компаній (та їх персоналу), що здійснюватимуть: управління пенсійними активами; адміністративне управління пенсійними фондами; надання агентських послуг у цій сфері [2].

Окремо виділено вимоги до банківських установ – зберігачів та положення щодо їх функцій та відповідальності за цільове використання добровільних пенсійних заощаджень. Встановлено, також, вимоги до складу пенсійних активів, напрямків, ринків та диверсифікації їх інвестування.

Державний нагляд та контроль у сфері недержавного пенсійного забезпечення здійснюють наступні органи державної влади: Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України (за діяльністю недержавних пенсійних фондів, страхових організацій та банківських установ), Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (контроль за діяльністю осіб, що здійснюють управління активами пенсійних фондів, та зберігачів), Антимонопольний комітет України (за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері недержавного пенсійного забезпечення) та Національний банк України (всесторонньо відслідковує їх діяльність, надає ліцензії уповноваженим банкам та застосовує санкції до порушників) [2].

Висновки. Законодавством України передбачено впровадження трирівневої пенсійної системи, яка розширить можливості для підвищення добробуту людей та економічного зростання в державі. Перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка базується на засадах солідарності та субсидування і здійснення виплати пенсій за рахунок коштів Пенсійного фонду. Другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка базується на засадах обов'язкового накопичення пенсійних коштів та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених законом. Третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, яка ґрунтується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат, які доповнюють пенсійні виплати з I та II рівнів.

Державний нагляд у сфері пенсійного страхування та пенсійного забезпечення здійснюється достатньо широким колом державних регулюючих та контролюючих органів. Проте проведення пенсійної реформи потребує державно-управлінського впливу на інституційну сферу: створення та розвиток відповідної нормативно-правової бази й окремих суб'єктів процесу, посилення їхньої відповідальності, підвищення рівня професійної підготовки працівників системи недержавного пенсійного забезпечення тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» // Урядовий кур'єр. – 14 серп. – 2003. – № 150.
2. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 №1057-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 47-48, ст. 372.
3. Нечай А. Накопичувальна система: коли запрацює другий рівень? / А. Нечай // Урядовий кур'єр. – 2009. – 26 верес. – № 177. – С. 10.
4. Пенсійна система України : [навч. посіб.] / за ред. Грушко В. І. – К. : Кондор, 2006. – 336 с.
5. Пісьмаченко Л. М. Державний контроль у сфері фінансового регулювання діяльності органів пенсійного страхування / Л. М. Пісьмаченко // Вісник ДНУ : Серія «Економіка». – Дніпропетровськ.: Вид-во ДНУ. – 2007. – № 12/2. – С. 99–108.
6. Соціальний захист населення України : монографія / І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова та ін. ; за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 184 с.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М. – д.держ. упр.;
Смелянов В. М. – к.т.н., доц.

© Клименко О. М., 2011

Дата надходження статті до редколегії 16.07.2011 р.

СИНЕРГЕТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ УПРАВЛЯЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В УСЛОВИЯХ СИСТЕМНОГО КРИЗИСА В УКРАИНЕ

В статье рассматривается проблема использования синергетического потенциала для разработки механизмов управляющего воздействия в условиях системного кризиса. Рассмотрены методологические возможности применения системно-синергетического метода в науке государственного управления.

Ключевые слова: система, синергетика, методология, кризис, управляющее воздействие, государственное управление.

У статті розглядається проблема використання синергетичного потенціалу для розробки механізмів керуючого впливу в умовах системної кризи. Розглянуто методологічні можливості застосування системно-синергетичного методу в науці державного управління.

Ключові слова: Система, синергетика, методологія, криза, керуючий вплив, державне управління.

The problem of synergetic potential of the developing of mechanisms of regulative action in a conditions of systemic crisis is analyzed at the article. The methodological features of the system-synergetic method in the science of public administration is investigated.

Key words: system, synergetics, methodology, crisis regulative action, public administration.

В современных исследованиях, посвященных изучению проблем государственного управления, становится заметным отставание теоретического осмысления объективных процессов от реальных проявлений системного кризиса. В решающей мере это связано с тем, что методология науки государственного управления еще не сформировалась как ядро познавательной системы. На этом фоне актуализируются исследования, направленные на поиск методологии, которая дает возможность адекватно реагировать на быстро меняющиеся условия управляющего воздействия в ситуации системного кризиса. Возникает потребность в качественно новом инструментарии, который дает возможность не только описывать управляющие воздействия, но и своевременно и эффективно реагировать на новые вызовы. Современному исследователю необходимы новые типы категорий, которые помогают описать связи и отношения внутрисистемы государственного управления с целью наиболее эффективного влияния на процесс управляющего воздействия.

Анализ работ, посвященных методологическим проблемам государственного управления, позволяет утверждать, что одной из наиболее актуальных проблем в этой сфере исследований можно считать всесторонний анализ возможностей применения системно-синергетического подхода в

теоретическом обосновании механизмов управляющего воздействия в условиях системного кризиса. При этом целесообразно использовать уже накопленный потенциал гуманитарных исследований, в которых успешно применяется системно-синергетический подход. В этой связи заслуживают внимания работы таких авторов, как Н. Белотелов, Ю. Бродский, В. Василькова, Ю. Павловский, В. Степин, Ю. Сурмин и др.

Целью данной статьи является раскрытие особенностей применения системно-синергетического подхода в исследовании особенностей управляющего воздействия в ситуации системного кризиса.

В качестве отправной точки для исследования заявленной проблемы примем утверждение о том, что в современных исследованиях в теории государственного управления на методологическом уровне сложилась проблемная ситуация, которая выражается в несоответствии прежних методов познания новым явлениям в практике государственного управления.

В самом общем виде проблемная ситуация в методологическом смысле может быть охарактеризована как проявление противоречия между существующим старым знанием и вновь обнаруженными результатами теоретического или эмпирического исследования [9, с. 40]. В результате

прежние методы оказываются неспособными объяснить новые тенденции и факты.

Для исследования проблемы, вынесенной в заглавие статьи, обратимся к введенным Т. Куном [3] представлениям об аномальных фактах, обнаруживающихся в рамках определенной парадигмы, с которой работает наука. Под парадигмой, вслед за Т. Куном, мы будем понимать «признанные всеми научные достижения, которые в течение определенного времени дают научному сообществу модель постановки проблем и их решений» [3, с. 17].

Первоначально аномалии устраняются путем модификации парадигмы. Однако когда количество аномальных фактов непрерывно возрастает и они становятся необъяснимыми в рамках прежней парадигмы, тогда, указывает Т. Кун, аномалия «оказывается чем-то большим, нежели еще одной головоломкой науки, начинается переход к кризисному состоянию, к периоду экстраординарной науки» [3, с. 113].

В современной украинской науке государственного управления кризисное состояние методологии, на наш взгляд, можно объяснить тем, что чаще всего в качестве методологического основания в исследованиях используют системный подход. Однако, по мнению В. Бакуменко, В. Князева и Ю. Сурмина, невзирая на многолетние исследования, системная методология остается недостаточно определенной [1, с. 12].

Основной причиной этого является упрощенное понимание системного подхода. Второе обстоятельство связано с проблемами, которые возникли при использовании системного метода для концептуального анализа социальных процессов в обществах переходного типа. Заимствование этого метода, перенесение на отечественную почву и адаптация к местным условиям, способствовали формированию механического видения системы и искажению системной методологии. В результате система начала рассматриваться как завершенное состояние, хотя в действительности она чаще всего является переходом от одного состояния к другому. Кроме того, переходные типы обществ возникли раньше, чем переходная методология, что привело к кризису метафизического понимания системности. Особенное преломление сказанного выше относится к сфере управляющего воздействия, которая по сути своей отражает подвижный характер состояния системы государственного управления.

Система – слово греческое, буквально означает «целое, составленное из частей» [11, с. 3]. В другом значении – «порядок, определенный правильным расположением частей и их взаимосвязями» [11, с. 3].

Для системного метода характерно целостное рассмотрение определенной совокупности объектов – материальных или идеальных – при котором выясняется, что их *взаимосвязь и взаимодействия* приводят к возникновению *новых интегративных*

свойств системы, которые отсутствуют у составляющих ее объектов [9, с. 276].

При этом система представляет собой абстрактную схему в виде множества конкретных элементов (или их абстрактных представителей с определенным числом и видом отношений между этими элементами – структурой системы). Важно подчеркнуть, что любой предмет сам по себе системой не является, системой его делает наше моделирование в качестве такового [4, с. 251].

Термин «*системный подход*» содержательно отражает группу методов, с помощью которых реальный объект описывается как *совокупность взаимодействующих элементов*. Эти методы развиваются в рамках отдельных научных дисциплин и общенаучных концепций, являются результатом междисциплинарного синтеза [9, с. 3].

В каждом конкретном случае для характеристики системы необходимо выявить *механизм*, с помощью которого осуществляется взаимодействие между элементами системы. Системный подход предполагает анализ как системы в целом, так и подсистем, из которых она состоит. В этом случае одной из версий системного подхода можно считать структурный функционализм, основателем которого является американский теоретик Т. Парсонс [7]. Согласно Т. Парсонсу, общество можно рассматривать как систему, состоящую из различных подсистем, каждая из которых выполняет свою, отличную от других функцию. Выполнение этих функций каждой подсистемой обеспечивает функционирование других подсистем, благодаря чему достигается эффект когерентности и система в целом функционирует в соответствии с изначально заданными параметрами. При этом главным отправным пунктом является понятие социальных систем действия. Имеется в виду, что взаимодействие индивидов происходит таким образом, что этот процесс взаимодействия можно рассматривать как систему в научном смысле и подвергать ее теоретическому анализу, успешно примененному к различным типам систем в других науках [7, с. 448].

Применительно к системе государственного управления данные положения могут иметь следующее преломление: общество по отношению к человеку, выполняющему функции управляющего воздействия, выполняет ряд мировоззренческих и ценностно-регулятивных функций, которые тесно связаны между собой. Обратное влияние может выглядеть следующим образом: изменения в мировоззрении государственного служащего, выражающиеся в формировании общественного самосознания, могут привести к изменениям в сфере государственного управления, что, соответственно, может уравнивать общественную систему, или, наоборот, – дестабилизировать ее в результате функциональных взаимозависимостей подсистем, выражающихся во взаимодействиях индивидов внутри системы госслужбы.

Возвращаясь к рассмотрению методологических возможностей структурного функционализма,

подчеркнем, что подсистемы встречаются в *иерархически организованных системах*. Связь и взаимодействие элементов таких систем обеспечивается *структурой системы*. В свою очередь, структура социальной системы рассматривается в контексте функционального измерения подсистем, что и позволило Парсонсу использовать для нового теоретического направления, основанного им, название «структурный функционализм».

Исследователи, работающие в рамках системного подхода, выделяют разные типы систем. Для нашего исследования целесообразно рассмотреть два типа – *сложные* и *сверхсложные системы*. По мнению С. Лебедева, для сложной системы характерны следующие свойства:

1. Система состоит из достаточно большого количества элементов и/или свойств, связей и отношений.

2. Структура и поведение системы не могут быть описаны имеющимися средствами полностью и/или однозначно.

3. Изменения в системе не могут быть описаны линейными математическими уравнениями [4, с. 251].

Наличие первого признака характерно для онтологически сложных систем, к числу которых относят системы, имеющие либо *сетевую структуру*, либо *уровневую организацию*, или состоящие из огромного числа элементов [4, с. 251–252].

Существуют также *сверхсложные системы*, которые состоят из нескольких сложных систем и обладают высокой степенью организованности и самоуправления. К числу сверхсложных систем исследователи относят биосферу, общество, государство, национальные и мировые экономики, культуру и т. п. [4, с. 249]. Все сверхсложные системы функционируют по своим собственным внутренним законам, обладают большим запасом энергии и способностью к эволюции.

Применение системного метода к исследованию управляющего воздействия в условиях системного кризиса позволяет наиболее продуктивно использовать возможности абстрактного мышления. Это связано с тем, что объект исследования с самого начала строится как системный, причем «системность этого объекта не дана исследователю изначально, а задается в ходе его методологического конструирования» [12, с. 21]. Рассуждая в этом направлении вслед за Э. Юдиным, подчеркнем, что государственному служащему в его работе необходим не столько какой-либо развернутый вариант общей теории систем, сколько методологическое осмысление принципов, на основе которых конструируется, задается объект его деятельности [12, с. 21–22]. Таким образом, в контексте исследований управляющего воздействия в условиях системного кризиса становятся возможными переосмысление и конкретизация методологического содержания таких понятий системного подхода, как «связь», «организация», «целостность» [12, с. 22].

Одним из качественных свойств как сложных, так и сверхсложных систем является *синергия*, или согласованное действие, совпадение, содействие, что может выступать одним из источников и причин их самоорганизации [4, с. 250]. Термин «синергетика» впервые был использован Германом Хакеном, который вкладывал в него два смысла. Первый – теория возникновения новых свойств у целого, состоящего из взаимодействующих объектов. Второй – подход, требующий для своей разработки сотрудничества специалистов из разных областей [2, с. 6].

Как подчеркивает Г. Г. Малинецкий, синергетика прошла большой путь. Тридцать лет назад на нее смотрели как на забаву физиков-теоретиков, увидевших сходство в описании многих нелинейных явлений. Двадцать лет назад, благодаря ее концепциям, методам, представлениям, были экспериментально обнаружены многие замечательные явления в физике, химии, биологии и гидродинамике. Сейчас этот междисциплинарный подход все шире используется в стратегическом планировании, при анализе стратегических альтернатив, в поиске путей решения глобальных проблем, вставших перед человечеством [2, с. 6].

Согласно рассуждениям одного из основателей синергетического подхода И. Пригожина, неравновесная система может спонтанно эволюционировать к состоянию высшей сложности [8, с. 217]. Это явление возникает в результате неравновесных процессов и не может быть достигнуто в равновесном состоянии. Пригожин утверждал: «Вблизи равновесия законы природы универсальны, но вдали от равновесия законы природы начинают зависеть от механизма. Вдали от равновесия, где флуктуации и неустойчивость становятся нормой, вещество приобретает новые свойства» [8, с. 218].

Применение этих положений в исследовании управляющего воздействия в условиях системного кризиса позволяет использовать системно-синергетический подход как методологическое основание для анализа развития сетевых взаимодействий в системе государственного управления, которые по своей сути являются отражением нелинейных процессов в пространстве самоорганизации общества. Кроме того, данный методологический подход позволяет проследить, как изменяется соотношение между организацией и самоорганизацией в сфере государственного управления, благодаря чему становится возможным объединение методологии научного познания управляющего воздействия с методологией практического управления сетевыми взаимодействиями со стороны государства и гражданского общества.

Используя рассмотренные выше методологические положения, можно утверждать, что целостное представление об управляющем воздействии как о единой, сложной, иерархической, многоуровневой системе можно получить, используя *системно-синергетический метод*

исследования. Это тем более очевидно, что представление об управляющем воздействии в контексте синергетического видения целостности системы государственного управления позволяют продуктивно использовать междисциплинарный синтез, интеграцию наук в процессе формирования знания об управляющем воздействии.

При этом синергетический потенциал государства может рассматриваться как готовность и возможность главного элемента системы государственного управления реализовать себя в дискурсе самоорганизации, благодаря собственным внутренним свойствам, которые регулируются распределением власти и в синергетическом смысле являются параметром управления [5, с. 87].

Актуальность и эвристический потенциал синергетики для исследований в сфере государственного управления являются очевидными. Однако при использовании данного метода возникает ряд методологических проблем. Все чаще в научной литературе синергетическими понятиями «флуктуация», «точка бифуркации» и др. стали подменяться привычные понятия «случайность», «прогресс», «революция» и др. Однако такое терминологическое дублирование не прибавляет знаний, поскольку новыми понятиями описывается прежний круг проблем. Более того, этим наносится удар по эвристическому престижу синергетики, поскольку возникает иллюзия, что социальная интерпретация синергетики сводится лишь к переименованию традиционных понятий на новый лад. Это происходит потому, что элиминируется концептуальная и методологическая специфика синергетики, за которой стоит своеобразное, иначе акцентуализированное видение социального мира, делающее предметом рассмотрения новые пласты и ареалы социальной действительности.

Между тем, синергетическое знание при его правильном применении способно внести самый существенный вклад в развитие науки государственного управления. Нам представляется, что данная методология обладает значительным эвристическим потенциалом в отношении социально-политической экспертизы и разработки механизмов государственного управления в условиях системного кризиса.

В решающей степени это связано с тем, что синергетика на основе достижений неравновесной термодинамики и многомерного математического моделирования, а также на основе синтеза достижений различных гуманитарных наук формулирует принципы новой реальности социального порядка с единых методологических позиций. *Синергетика пересматривает понятие системы и ее свойств, понятие управления, то есть строит новое представление о явлении взаимодействия.*

Синергетическая парадигма обращает внимание на такие характеристики, как нелинейность, неравновесность, нестабильность, непредсказуемость, провоцируя тем самым исследовательский

интеллект на большую эвристическую гибкость и многомерность в выявлении закономерностей, проявляющихся в этнополитической сфере.

Следует также отметить, что сам термин «синергетика» связан с описанием изучаемого ею эффекта когерентности, взаимосогласованности поведения элементов системы в процессе ее самоорганизации, что имеет свою проекцию на сферу государственного управления, а также может быть использовано при разработке и развитии основных концептуальных подходов, применяющихся для описания механизмов управляющего воздействия в условиях системного кризиса.

Опираясь на методологию и концептуальный аппарат синергетики, сформулируем некоторые методологические обобщения, которые оказывают влияние на понимание сущности управляющего воздействия в условиях системного кризиса.

Человеческое общество представляет собой систему, состоящую из подсистем, существующих в определенное время и в определенном, но пластичном пространстве. Различные подсистемы дополняют друг друга, в то же время ни одна из них не является полностью самобытной, так как развивается в пространстве внешних заимствований и влияний.

Решающую роль в развитии системного кризиса играют не только внутренние противоречия, но и внешние воздействия. Согласно второму началу термодинамики, в закрытых механических системах (где доминируют внутренние противоречия) энтропия растет в строго определенном направлении. Сверхсложные социальные системы рождаются из хаоса среды, под влиянием разового внешнего импульса, приводящего в движение внутренние силы самоорганизации. Здесь важен не поток постоянно идущих команд от внешнего по отношению к системе источника, а возбуждение естественного процесса, который способен вывести систему на адекватные данной среде структуры, самоподдерживающиеся и устойчиво функционирующие в ней. При этом следует иметь в виду, что создатели синергетики не связывали хаос с понятием энтропии. В синергетике хаос ассоциируется с понятием случайности, хаотическим разнообразием флуктуаций в сложной системе, хаотическими отклонениями от нормы каких-то параметров. В основе такого хаоса возможно активное начало, причем даже единичное. Малое отклонение при определенных условиях может стать существенным для макропроцесса, для развития новой системы. К примеру, в состоянии неустойчивости сферы государственного управления деятельность каждого отдельного человека способна повлиять на процесс сетевых взаимодействий.

Социальные подсистемы в своем развитии также «подчиняются» принципу нелинейности. Более того, можно утверждать, что процессы государственного управления могут быть описаны при помощи нелинейных законов. В свою очередь, нелинейность коррелирует с принципом синергии

в управлении, когда сумма одновременных воздействий на систему различных причин не равна сумме воздействий этих причин по отдельности. Кроме того, нелинейность связана с феноменом аттрактора – притягивающего множества (в политических системах это партии, национальные движения, общественно-культурные объединения со своими идеологическими установками), к которому сводятся все близкие решения. При всей непредсказуемости решений нелинейных уравнений они подчиняются определенным правилам.

Нелинейность характеризуется такой фундаментальной категорией, как диссипативная структура. Суть явления состоит в том, что социальные подсистемы более или менее открыты и имеют сложный механизм управления. Среди них встречаются подсистемы, рассеивающие свою энергию в окружающее пространство или имеющие подвод энергии извне. Во всех этих подсистемах возникает самоорганизация – диссипативная структура с собственными свойствами, являющаяся причиной возникновения порядка из хаоса. При этом источником упорядоченности служит неустойчивость.

Рассмотренные выше принципы системно-синергетического подхода применительно к изучению управляющего воздействия в условиях системного кризиса нацеливают на формулировку следующих **выводов**.

Во-первых, нереальными представляются утверждения о том, что сложную систему государственного управления коренным образом

можно изменить внешним субъективным воздействием.

Во-вторых, менталитет населения Украины не может в течение длительного исторического промежутка времени подчиняться командным методам. При разработке механизмов управляющего воздействия в условиях системного кризиса в Украине необходим учет механизмов самоорганизации и структурирования, функционирующих в социальных подсистемах в соответствии с их внутренними законами развития.

В-третьих, если, не учитывая механизмы самоорганизации системы государственного управления, разнообразно менять характер воздействия на нее, деформируя систему жесткими административными методами, то она все равно в конце концов придет к одному из своих устойчивых состояний, – это правило запрета. Таким образом, бессмысленно тратить энергию на насилие над сложными системами. Ее необходимо направить на добывание знаний о том, как они функционируют, чтобы с минимальными усилиями возбуждать то, что им адекватно, учитывая реакции системы государственного управления на внешние и внутренние воздействия.

В-четвертых, в качестве перспектив для дальнейших исследований данной проблемы можно рассматривать анализ бифуркаций, свойственных механизмам управляющего воздействия и способам воздействия на выбор в принятии решений в ситуации системного кризиса в соответствии с базовыми положениями системно-синергетического метода.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / Бакуменко В., Князев В., Сурмін Ю. // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 11–25.
2. Белотелов Н. В. Сложность. Математическое моделирование. Гуманитарный анализ : Исследование исторических, военных, социально-экономических и политических процессов / Белотелов Н. В., Бродский Ю. И., Павловский Ю. Н. ; предисл. Г. Г. Малинецкого. – М. : Книжный дом «Либроком», 2009. – 320 с.
3. Кун Т. Структура научных революций / Томас Кун. – М. : ООО «Издательство АСТ», 2003. – 605 с.
4. Лебедев С. А. Философия науки: краткая энциклопедия (основные направления, концепции, категории): научное издание / С. А. Лебедев. – М. : Академический Проект, 2008. – 692 с. Рузавин Г. И. Методология научного исследования : [учеб. пособие для вузов] / Г. И. Рузавин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 317 с.
5. Маловічко О. В. Синергетичний потенціал держави як головний концепт дослідження проблем самоорганізації соціального організму України / О. В. Маловічко // Політологічний вісник : зб. наук. праць. – К. : ІНТАС, 2008. – Вип. 38. – С. 76–88.
6. Парсонс Т. Система координат действия и общая теория систем действия: культура, личность и место социальных систем / Талкотт Парсонс // Американская социологическая мысль : тексты – М. : Изд-во МГУ, 1994. – С. 448–464.
7. Парсонс Т. Функциональная теория изменения / Талкотт Парсонс // Американская социологическая мысль : тексты. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – С. 464–480.
8. Пригожин И. Время – всего лишь иллюзия? / И. Пригожин // Философия, наука, цивилизация / [под ред. В. В. Казютинского]. – М. : Эдиториал УРСС, 1999. – С. 214–221.
9. Рузавин Г. И. Методология научного исследования : [учеб. пособие для вузов] / Г. И. Рузавин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 317 с.
10. Сенюшкіна Т. Методологічні проблеми концептуального аналізу феномена етнічності / Т. Сенюшкіна // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 449–457.
11. Сурмін Ю. П. Теория систем и системный анализ : [учеб. пособие] / Ю. П. Сурмін. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.
12. Юдин Э. Г. Методология науки. Системность. Деятельность / Юдин Э. Г. – М. : Эдиториал УРСС, 1997. – 444 с.

Рецензенты: Плеханов Д. О. – д.держ.упр., доцент;
Смелянов В. М. – к.т.н., доцент.

© Сенюшкіна Т. А., 2011

Дата надходження статті до редколегії 16.07.2011 р.

ОПТИМІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РАДІАЦІЙНИМ ЗАХИСТОМ ЗА ДОПОМОГОЮ «ДОЗОВИХ ЦІН» ДЖЕРЕЛА ВИПРОМІНЮВАННЯ

На підставі вивчення нормативних і регламентуючих документів і актів радіаційної безпеки зроблено огляд становлення державної системи радіаційного захисту населення. Запропоновано метод прогнозування дозового навантаження на людину, який дозволяє оптимізувати роботу управлінських структур при прийнятті необхідних рішень щодо радіаційного захисту населення.

Ключові слова: радіаційна безпека, дозові ціни, державне управління.

На основании изучения нормативных и регламентирующих документов и актов радиационной безопасности сделан обзор становления государственной системы радиационной защиты населения. Предложен метод прогнозирования дозовой нагрузки на человека, который позволяет оптимизировать работу управленческих структур при принятии необходимых решений по радиационной защите населения.

Ключевые слова: радиационная безопасность, дозовые цены, государственное управление.

On the basis of study of normative and regulating documents and acts of radiation safety the review of becoming of the state system of radiation defence of population is resulted. The method of the dose loading prognostication on a man is offered, the work of administrative structures for necessary decisions in relation to radiation defence of population he allows to optimize.

Key words: radiation safety, dose prices, state administration

Вступ.

В умовах широкого використання ядерної енергії у народному господарстві перед фахівцями всіх категорій і рангів стоїть завдання серйозної підготовки в галузі радіаційної безпеки, вивчення критеріїв оцінки радіоактивного випромінювання як шкідливого фактору впливу на людей і об'єкти навколишнього середовища та методів і способів управління рівнями опромінення населення [10-12].

Законодавство України у сфері ядерної та радіаційної безпеки інтенсивно формувалось переважно впродовж 1995-2000 років. Саме у цей період прийняті ключові закони і нормативи, зокрема: Закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 № 39/95-ВР; «Про видобування і переробку уранових руд» від 19.11.1997 № 645/97-ВР; «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14.01.1998 № 15/98-ВР; «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 № 1370-XIV; «Про поводження з радіоактивними відходами» від 20.04.2000 № 1673-III; «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних

матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» від 19.10.2000 № 2064-III, інші нормативно-правові акти.

Як сьогодні визнано, сучасна система нормування техногенного радіонуклідного забруднення довкілля потребує свого вдосконалення. Через вихід у 2011 р. оновленого документу МАГАТЕ – Основні норми безпеки (ОСБ, англ. Basic Safety Standards або скорочено BSS-115) [1] – вважається, що зараз є усі передумови щодо розробки нового Ядерного кодексу України. За сучасними принципами забезпечення радіаційного захисту населення важливим є не тільки визначення рівнів радіаційного навантаження на людину від кожного з наявних джерел іонізуючого випромінювання, а можливість прогнозування інтегрального радіаційного навантаження на людину від впливу комплексу цих джерел [5,7,8,11,12].

Метою роботи є пошук оптимальних і ефективних способів прогнозування рівнів опромінення людини від наявних на півдні України джерел іонізуючого випромінювання, що сприятиме вдосконаленню сучасної системи управління радіаційною безпекою.

Матеріали і методи досліджень

Використано методи наукового пізнання, накопичення наукових фактів, систематизації та наукового моделювання. Для розробки методу прогнозування використано матеріали багаторічних досліджень формування радіаційного навантаження на людину на півдні України [3].

Результати досліджень

Радіаційна безпека людини забезпечується системою законодавчих актів та правил, спрямованих на обмеження виникнення детерміністичних (прояв і тяжкість яких залежить від величини поглиненої дози) і стохастичних (ймовірність яких не залежить від дози, а від величини дози залежить частота їх прояву) ефектів у людини від різних джерел іонізуючого випромінювання.

Оцінка стохастичних ефектів, головним чином канцерогенних, у даний час базується на лінійній безпороговій концепції «доза – ефект», головний зміст якої полягає в тому, що деякий кінцевий ризик, навіть дуже малий, повинен бути прийнятий до уваги на будь-якому рівні захисту. Цієї концепції дотримуються МКРЗ, НКДАР ООН і НКРЗ України при оцінці і прогнозуванні втрат від використання джерел іонізуючого випромінювання і при проведенні практичних розробок у галузі радіаційного захисту та радіаційної безпеки [5,7,8,11,12].

Реалізація такого підходу у системі захисту, проголошеній МКРЗ, будується на основі трьох основних принципів – принципу обґрунтування: ніякий вид використання іонізуючого випромінювання не повинен вводитися у практику, якщо він не дає реальної користі; принципу оптимізації: усі дози опромінення повинні підтримуватися на таких низьких рівнях, які тільки можливо досягнути з урахуванням економічних і соціальних факторів (принцип ALARA); принципу нормування: доза опромінення окремих осіб не повинна перевищувати ліміту, рекомендованого Комісією для відповідних умов. Встановлені відповідно до цих принципів ліміти доз відображено у Нормх радіаційної безпеки України НРБУ-97/Д-2000 [10].

Для оцінки рівня опромінення людини у НРБУ-97/Д-2000 використовується концепція ефективної дози, зокрема річної ефективної дози (РЕД) як суми ефективної дози зовнішнього опромінення протягом року та очікуваної ефективної дози внутрішнього опромінення, яка сформована надходженням радіонуклідів до людини протягом одного року. Концепція ефективної еквівалентної дози (скорочено ефективної дози [10]), як узагальненої інтегральної характеристики ефекту опромінення, є у діючий час загальноприйнятою для міжнародних організацій МКРЗ, МАГАТЕ, НКДАР ООН і відповідних країн Європи, США, Японії. Вважається, що вона найкращим чином пристосована для задач прийняття рішень і планування заходів, бо дозволяє єдиним чином охарактеризувати радіаційні ефекти від опромінення різних типів, яке діє на різні органи людини. При цьому, на основі переоцінки і

перевірки доз, які отримало населення під час аварії на ЧАЕС та при інших техногенних радіаційних аваріях, актуальним і важливим вважається доповнення принципів радіаційної безпеки в Україні, оскільки радіоактивне забруднення екосистем є найбільшим серед антропогенних впливів у державі [9] і стосується життя та здоров'я десятків мільйонів людей.

Вважається, що сучасна система нормування техногенного радіонуклідного забруднення довкілля потребує вдосконалення через недостатнє врахування існуючих параметрів впливу техногенних радіонуклідів на екосистеми та екологічного ефекту різноманітних взаємодій радіації з іншими промисловими полутантами [1, 5]. Так, «на недосконалість уявлень про безпечний рівень опромінення людини вказує швидке його зниження граничнодопустимі ефективною дози для персоналу, який працює з радіоактивними речовинами: 1925 р. – $1560 \text{ мЗв} \cdot \text{рік}^{-1}$; 1934 р. – $300 \text{ мЗв} \cdot \text{рік}^{-1}$; 1954 р. – $150 \text{ мЗв} \cdot \text{рік}^{-1}$; 1958 р. – $50 \text{ мЗв} \cdot \text{рік}^{-1}$; 1990 р. – $20 \text{ мЗв} \cdot \text{рік}^{-1}$ » [9] – тобто від початку впровадження нормування радіаційного навантаження на персонал ця доза зменшилася в 78 разів. При цьому безпечний рівень опромінення населення впродовж ХХ століття зменшився у тисячі разів.

За цей період з'явилися нові джерела іонізуючого випромінювання, які завдають хронічного навантаження на людину. Для населення України межа безпечної дози з 1952 року змінилася від $15 \text{ мЗв} \cdot \text{рік}^{-1}$ до $1 \text{ мЗв} \cdot \text{рік}^{-1}$. Сьогодні більшість фахівців наголошують на подальшому зменшенні цієї дози до $0,25 \text{ мЗв} \cdot \text{рік}^{-1}$, а за матеріалами окремих радіоекологічних досліджень діапазон безпечних рівнів перебуває у межах від $0,02$ до $0,002 \text{ мЗв} \cdot \text{рік}^{-1}$. А через наявність на півдні України різноманітних чинників хронічного опромінення людини від джерел як природного, так і штучного походження, важливим є не тільки визначення рівнів радіаційного навантаження на людину від кожного з цих джерел, а можливість прогнозування інтегрального радіаційного навантаження на людину від впливу комплексу цих джерел.

При прогнозуванні радіаційного навантаження на окрему людину чи населення найчастіше застосовують метод концептуальних (камерних) моделей перенесення радіонуклідів у довкіллі з подальшим відображенням у дозу опромінення людини [4]. Концептуальну модель формування радіаційного навантаження на людину від наземних джерел випромінювання, що поєднує екологічні особливості міграції радіонуклідів між компонентами біосфери з дозиметричними характеристиками опромінення людини, можна представити у вигляді, зображеному на рис. 1 – це семикамерна модель між джерелом випромінювання і людиною.

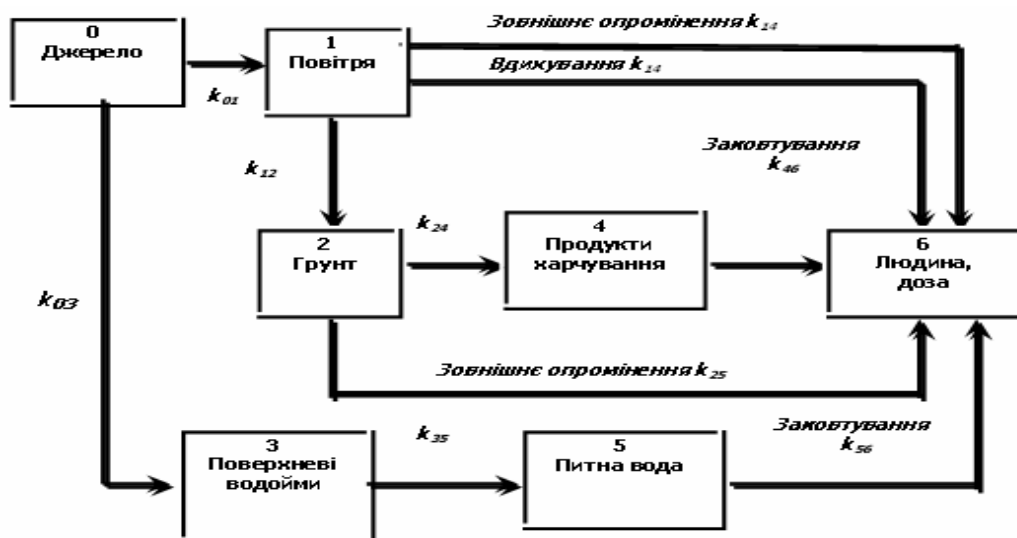


Рис. 1. Блок-схема формування радіаційного навантаження на людину від наземних джерел випромінювання

На ній позначено камери, між якими здійснюється перенесення радіоактивності від джерела до людини (повітря, ґрунт, продукти харчування) та параметри, які характеризують інтенсивність цього перенесення k_{ij} . Це приклад найпростішої камерної моделі, бо розподіл радіонуклідів у кожній з камер є складним і динамічним процесом, тому кожна з них може налічувати в собі декілька підкамер, які також характеризуються відповідними коефіцієнтами перенесення радіоактивності k_{ij} . Тому головна складність при такому моделюванні полягає у визначенні коефіцієнтів перенесення радіонуклідів між камерами (k_{ij}). Це тривалий та часто дорогокоштовний процес, бо потребує численних радіометричних аналізів проб довкілля і, тому, не може забезпечити оперативність у визначенні рівнів дозового навантаження на населення.

При необхідності оперативної прогнозувати радіаційну ситуацію нами пропонується застосовувати інший метод – метод, заснований на визначенні коефіцієнтів переходу від радіаційних характеристик джерела іонізуючого випромінювання до ефективної дози опромінення людини. Так, для оперативної орієнтації у рівнях

радіаційного навантаження на населення, постраждалого внаслідок аварії на ЧАЕС, в якості таких коефіцієнтів виступали нормалізовані ефективні дози – ефективні дози, віднесені до щільності випадіння радіонуклідів (в одиницях $Зв / Бк \cdot м^{-2}$) [2,3]. Принцип нормалізації також використовувався в узагальненій доповіді НКДАР ООН при аналізі даних аварії на ЧАЕС [12].

Тому одне з завдань роботи полягало у встановленні коефіцієнтів (нормалізованих ефективних доз), які дозволятимуть оперативно прогнозувати ефективну дозу опромінення людини від техногенно-підсиленних джерел іонізуючого випромінювання, а також від штучних джерел, в першу чергу пов'язаних з газоаерозольними викидами і рідкими скидами АЕС в режимі нормальної її роботи.

Для визначення нормалізованих ефективних доз від природних та техногенних джерел іонізуючого випромінювання встановлювали показники, які виступали базовими радіаційними характеристиками цих джерел. Визначення нормалізованих ефективних доз опромінення людини здійснювали наступним чином:

$$e_{i-n} = \overline{E_{i,n}^{inhal(ing)}} = \frac{E_{i,n}^{inhal(ing)}}{BRD_{i-n}} = e_i \cdot \overline{I_{i,n}^{inhal(ing)}} \quad (1.)$$

де e_{i-n} – «дозова ціна» джерела n іонізуючого випромінювання за радіонуклідом i , $Зв \cdot рік^{-1} / Бк \cdot м^{-2}$, $Зв \cdot рік^{-1} / Бк \cdot с^{-1}$, $Зв \cdot рік^{-1} / Бк \cdot л^{-1}$ залежно від BRD_n ;

$E_{i-n}^{inhal(ing)}$ – річна ефективна доза внутрішнього опромінення людини внаслідок інгаляційного або перорального надходження радіонукліду i до людини від джерела випромінювання n , $Зв \cdot рік^{-1}$;

BRD_{i-n} – базова радіаційна характеристика природного чи техногенного джерела n іонізуючого випромінювання, визначена за радіонуклідом i , $Бк \cdot м^{-3}$, $Бк \cdot м^{-2}$, $Бк \cdot л^{-1}$;

e_i – дозовий коефіцієнт інгаляційного чи перорального надходження радіонукліду i до людини; $\overline{I_{i,n}^{inhal(ing)}}$ – нормалізоване на BRD_n річне надходження радіонукліду i до людини.

Нормалізація виконувалася за базовою радіаційною характеристикою (BRD), встановлення якої здійснювали виходячи з наступних принципів: цей показник повинен не тільки характеризувати радіаційне забруднення об'єкту довкілля, що стоїть на початку дозоформуючого ланцюга, а також враховувати інші чинники, які модифікують вплив радіаційного забруднення об'єкту на людину.

Для цього, на підставі отриманих результатів радіометрії складових компонент ланцюгів міграції радіонуклідів від певного джерела до людини, побудовано камерні моделі формування радіаційного навантаження. При цьому річне надходження радіонуклідів до людини $I_{i,n}^{inhal(ing)}$ визначали двома методами: 1) за цими моделями (параметри перенесення радіонуклідів між камерами визначено за результатами радіометрії проб об'єктів довкілля); 2) за результатами радіометрії вмісту радіонуклідів в об'єкті, який виступає останньою камерою (повітрі, продуктах харчування, питній воді) у формуванні радіаційного навантаження на людину.

Після співставлення результатів з ланцюгу міграції радіонуклідів відбирали характеристики, які можуть змінюватися залежно від міграційних

особливостей радіонуклідів у певному ланцюзі та соціально-економічних, житлових умов людини, і об'єднували їх у базову радіаційну характеристику (BRD) джерела іонізуючого випромінювання.

Через те, що показник $e_{i,n}^{inhal(ing)}$ за своїм змістом відображує річну ефективну дозу опромінення від радіонукліду i , приведену до одиниці впливу джерела n , то його названо «дозовою ціною джерела n за радіонуклідом i ». Аналогічне поняття «дозова ціна аварійного забруднення» застосовано в роботі [29] для оцінки радіаційного навантаження за усіма шляхами надходження «аварійно-чорнобильських» радіонуклідів до людини.

При надходженні у довкілля суміші радіонуклідів встановлювали базовий радіонуклід BR (або декілька) – який мав більшу вагомість у величині сумарної дози і в об'ємі викиду (скиду) від джерела випромінювання, та визначали ефективну дозову ціну (e_{BR-n}^*) джерела n , як зважену суму відповідних дозових цін за окремими радіонуклідами:

$$e_{BR-n}^* = e_{BR-n} + \sum_{i \neq BR} e_{i-n} \cdot \frac{BRD_{i-n}}{BRD_{BR-n}} \quad (2.)$$

де e_{BR-n} – «дозова ціна» джерела n за радіонуклідом BR ;

BRD_{BR-n} – базова радіаційна характеристика, визначена за радіонуклідом BR .

Такий підхід дозволяє прогнозувати ефективну дозу опромінення людини від суміші радіонуклідів за активністю одного радіонукліду:

$$E_n^{inhal(ing)} = e_{BR-n}^* \cdot BRD_{BR-n} \quad (3.)$$

де $E_n^{inhal(ing)}$ – річна ефективна доза внутрішнього опромінення людини від суміші радіонуклідів з джерела n , $Зв \cdot рік^{-1}$.

Принципову схему моделювання формування дозового навантаження на людину за допомогою «дозових цін» джерела іонізуючого випромінювання представлено на рис. 6.1., використовуючи концептуальну модель формування радіаційного навантаження на людину від наземних джерел, яка відображена на рис. 2. Позначення на рисунку: k_{ij} – коефіцієнти перенесення радіонуклідів між камерами системи, C_{BR-n} – вміст радіонукліду BR у камері n . Інші позначення відповідають наведеному вище.

Виходячи з такого підходу для кожного джерела опромінення людини розроблялися концептуальні (камерні) моделі, і використовуючи принцип реперного радіонукліду BR , формування радіаційного навантаження на людину внаслідок пересування радіонуклідів за певним міграційним ланцюгом було представлено через вміст цього радіонукліду в об'єкті довкілля, який стоїть на початку дозоформуючого ланцюгу (C_{i-n}) і за яким

зазвичай здійснюють радіаційний моніторинг, та коефіцієнт, який кількісно відображує перенесення радіонукліду від цього об'єкту довкілля до людини. Якщо, за результатами досліджень, вплив радіаційного забруднення цього об'єкту довкілля міг бути змінений (модифікований) під дією визначених чинників, то це також було враховано (K_1), і в цілому виражено через параметр «базова радіаційна характеристика» BRD джерела випромінювання: $BRD_{BR-n} = C_{BR-n}(1) \cdot K_1$.

Виходячи з такого підходу для кожного джерела опромінення людини розроблялися концептуальні (камерні) моделі, і використовуючи принцип реперного радіонукліду BR , формування радіаційного навантаження на людину внаслідок пересування радіонуклідів за певним міграційним ланцюгом було представлено через вміст цього радіонукліду в об'єкті довкілля, який стоїть на початку дозоформуючого ланцюгу (C_{i-n}) і за яким зазвичай здійснюють радіаційний моніторинг, та коефіцієнт, який кількісно відображує перенесення радіонукліду від цього об'єкту довкілля до людини. Якщо, за результатами досліджень, вплив

радіаційного забруднення цього об'єкту довкілля міг бути змінений (модифікований) під дією визначених чинників, то це також було враховано (K_1), і в цілому виражено через параметр «базова

радіаційна характеристика» BRD джерела випромінювання: $BRD_{BR-n} = C_{BR-n}(1) \cdot K_1$.

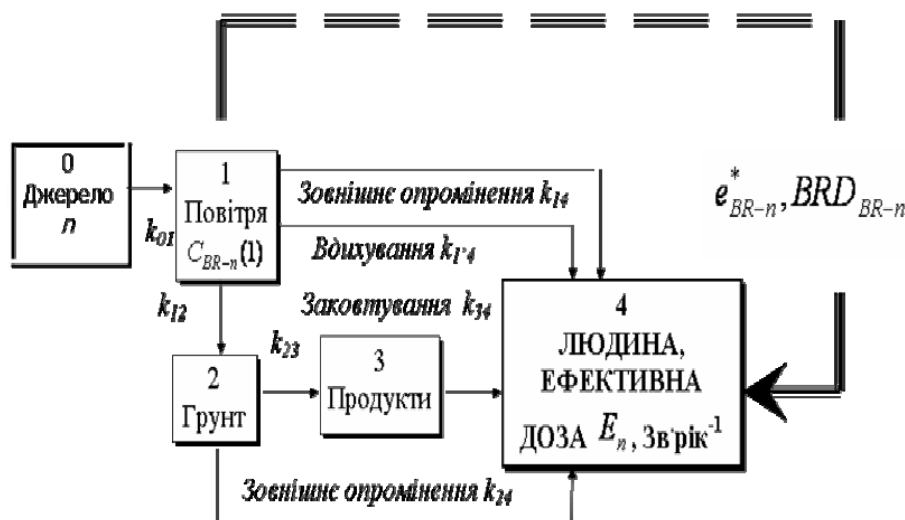


Рис. 2. Принцип прогнозування і управління дозовим навантаженням на людину за допомогою «дозових цін» джерела іонізуючого випромінювання

Показник «дозової ціни» джерела іонізуючого випромінювання n виражає в такому випадку перехід радіонуклідів від самого джерела до людини, враховуючи міграцію радіонуклідів між ланками певного ланцюга:

$$e_{BR-n}^* = k_{12} \cdot k_{23} \cdot k_{34} \cdot k_{14} \cdot k_{1'4} \cdot k_{24} = \frac{E_n}{BRD_{BR-n}}$$

А визначення ефективної дози опромінювання людини зведено до добутку цих двох параметрів.

Головне призначення «дозових цін» – це використання їх для оперативної оцінки дозової ситуації від певного джерела іонізуючого випромінювання. Вони є узагальненою характеристикою типу «відгуку»: в них згорнуто усі шляхи та особливості переносу радіонуклідів у довкіллі від певного джерела іонізуючого випромінювання. Тому їх використання дає можливість оцінювати рівень радіаційного навантаження на людину від впливу певного джерела іонізуючого випромінювання за результатами моніторингу лише одного об'єкту довкілля і лише за одним радіонуклідом (обраного реперним) (за виразом 2.). Такий принцип представлення дозової ситуації використовувався в узагальненій доповіді НКДАР ООН при аналізі даних аварії на ЧАЕС [12].

За допомогою «дозової ціни» природного чи техногенного джерела іонізуючого випромінювання можна прогнозувати очікуване за життя людини інтегральне радіаційне навантаження від джерел іонізуючого випромінювання. Стохастичне узагальнення результатів моделювання «дозових цін» дозволило встановити моделі радіоекологічного ризику одиниці впливу техногенних і природних

джерел іонізуючого випромінювання. Так, радіоекологічний ризик одиниці забруднення ^{137}Cs території півдня України від різних техногенних джерел іонізуючого випромінювання становить: внаслідок чорнобильського викиду (18 – 63) $\text{мкЗв} / \text{Бк} \cdot \text{м}^{-2}$ (що збігається з результатами, наведеними у [29]), внаслідок газоаерозольних викидів АЕС за верхніми оцінками (для відстані 2,5 км від АЕС) – (1 – 10) $\text{мкЗв} / \text{Бк} \cdot \text{м}^{-2}$, а «через зрошення» – (20 – 260) $\text{мкЗв} / \text{Бк} \cdot \text{м}^{-2}$. Тобто можна порівнювати між собою радіоекологічний ризик від різних джерел іонізуючого випромінювання.

У таблиці 1 наведено встановлені «дозові ціни» техногенних джерел «станційного» походження (через газоаерозольні викиди, рідкі скиди АЕС та через зрошення сільськогосподарських культур) та «аварійно-чорнобильського» походження. Це дає можливість здійснювати оперативний прогноз дозової ситуації від певного джерела іонізуючого випромінювання, а також оцінювати та порівнювати радіаційні ситуації від одного джерела на різних територіях, порівнювати значимість («цінність») для людини різних чинників опромінювання.

Так, серед трьох шляхів формування радіаційного навантаження на людину від скидів ^3H з АЕС найбільш значимим («цінним») для людини (завдяки якому створюється більша ефективна доза на одиницю вмісту радіонукліду у воді) є питний шлях, а з двох шляхів формування дози від ^3H через зрошення – більш значимим виступає пероральний при споживанні сільськогосподарських культур.

Таблиця 1. Дозові ціни окремих штучних джерел іонізуючого випромінювання на півдні України

Позначення	Назва	BR	Інтервал величин
Дозові ціни газоаерозольних викидів та рідких скидів АЕС			
e_{st-ext}^* , Зврік ⁻¹ на 1 Бк с ⁻¹ викиду ^{131}I з АЕС	ефективна дозова ціна <i>газоаерозольних викидів АЕС</i> (для відстані 2,5 км від АЕС)	^{131}I	$(0,05 - 0,7) \cdot 10^{-6}$
e_{st-ext}^* , Зврік ⁻¹ на 1 Бк м ⁻² ^{137}Cs на поверхні ґрунту	ефективна дозова ціна одиниці забруднення території <i>газоаерозольними викидами АЕС</i> (для відстані 2,5 км від АЕС)	^{137}Cs	$(0,07 - 1,05) \cdot 10^{-6}$
e_{ir}^* , Зврік ⁻¹ на $1 \frac{\text{Бк} \cdot \text{м}^2}{\text{л}} \cdot ^{137}\text{Cs}$	ефективна дозова ціна зрошення сільськогосподарських культур	^{137}Cs	$(90 - 195) \cdot 10^{-3}$
e_{3H-ir}^{ing} , Зврік ⁻¹ на 1 Бк л ⁻¹ ^3H у зрошувальній воді	дозова ціна забруднення ^3H сільгоспрослин через зрошення	^3H	$(0,01 - 0,04) \cdot 10^{-6}$
$e_{3H-evap}$, Зврік ⁻¹ на 1 Бк л ⁻¹ ^3H у ставку-охолоджувачі ПУ АЕС	дозова ціну випару ^3H з поверхні технологічних водойм АЕС	^3H	$(0,07 - 0,15) \cdot 10^{-6}$
$e_{3H-upcast}^{ing(drink)}$, Зврік ⁻¹ на 1 Бк л ⁻¹ ^3H у технологічних водоймах АЕС	дозова ціна <i>фільтрації</i> ^3H з технологічних водоймищ ПУ АЕС у підземні джерела питної води (для відстані до 15 км від водоймищ)	^3H	$(0,08 - 0,41) \cdot 10^{-6}$
Дозові ціни “аварійно-чорнобильського” викиду радіонуклідів			
$e_{chern,1986}^*$, Зврік ⁻¹ на 1 Бк м ⁻³ ^{131}I в атмосферному повітрі у квітні-травні 1986 р.	ефективна дозова ціна забруднення <i>повітря</i> “аварійно-чорнобильськими” радіонуклідами у перший післяаварійний рік (1986 р.)	^{131}I	$(0,01 - 0,1) \cdot 10^{-3}$
e_{chern}^{*ing} , Зврік ⁻¹ на 1 Бк м ⁻² ^{137}Cs на поверхні ґрунту пасовищ молочної худоби	ефективна дозова ціна забруднення <i>ґрунту пасовищ молочної худоби</i> радіонуклідами “аварійно-чорнобильського” походження у післяаварійний період	^{137}Cs	$(0,6 - 2,0) \cdot 10^{-6}$

Висновки:

1. Для вдосконалення системи державного управління за організацією захисту населення від дії іонізуючого випромінювання запропоновано використовувати метод «дозових цін» джерела іонізуючого випромінювання, який дозволяє оперативно встановлювати та порівнювати радіаційні ситуації від одного джерела на різних територіях, порівнювати значимість («цінність») для людини різних чинників опромінення.

2. Для реалізації принципу оптимізації радіаційної безпеки розроблена система управління радіаційним навантаженням на населення півдня

України, яка спрямована на вдосконалення і оптимізацію моніторингу природних і техногенних джерел іонізуючого випромінювання, принципів визначення, оцінки і прогнозування інтегрального радіаційного навантаження на людину, а також передбачає запропонування контрзаходів, спрямованих на зниження його рівня.

3. При організації системи державного радіаційного моніторингу територій навколо АЕС потрібно враховувати регіональні особливості формування інтегрального радіаційного навантаження на людину від усього комплексу наявних і діючих джерел іонізуючого випромінювання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бондаренко О.О. Оновлення Основних Стандартів Безпеки МАГАТЕ http://urps-notice.blogspot.com/2011/01/blog-post_22.html
2. Георгиевский В.Б. Экологические и дозовые модели при радиационных авариях: Монография. – К.: Наукова думка, 1994. – 237 с.
3. Григор'єва Л.І., Томілін Ю.А. Формування радіаційного навантаження на людину в умовах півдня України: чинники, прогнозування, контрзаходи. – Монографія – Миколаїв: Видавничий центр ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – 332 с.
4. Гусев Н.Г. Радиоактивные выбросы в биосфере: Справочник. /Н.Г. Гусев, В.А. Беляев. – М: Энергоатомиздат, 1991. – 230 с.
5. ЕККР-2003. Рекомендации Европейского Комитета по Радиационному Риску. Выявление последствий для здоровья облучения ионизирующей радиацией в малых дозах для целей радиационной защиты: Пер. с англ. Рихванова Л.П. и Атахановой К. под ред. Яблокова А.В. – М., 2004. – 217 с.
6. Закон України «Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань». Стаття 5 – К., 1999. – 36 с.
7. Источники и действие ионизирующей радиации: Науч. Комитет ООН по действию атомной радиации: Докл. за 1982 г. Генеральной Ассамблее (с приложениями). В 2 т. – Нью Йорк, 1982. – 526 с.
8. Источники и эффекты ионизирующего излучения. Отчет НКДАР ООН 2000 г. Генеральной Ассамблее с научными приложениями. Том 1: ИСТОЧНИКИ (часть 1). /Пер. с англ. под ред. акад. РАМН Ильина Л.А. и проф. Ярмоненко С.П. – М.: РАДЭКОН – 2002. – 308 с.
9. Іванов Є.А. Радіоекологічні дослідження: Монографія. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2004. – 149 с.
10. Норми радіаційної безпеки України (НРБУ – 97/Д-2000). – Київ: МОЗ України, 2000. – 135 с.
11. International Basic Safety Standards for Protection Against Ionizing Radiation and for the Safety of Radiation Sources. – Vienna: IAEA, 1996. – 353 p.
12. United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation 1988; Report to the General Assembly United Nations publications. Annex D Exposures from the Chernobyl accident, 1988. – P. 309-374.

Рецензенти: Томілін Ю. А. – д.б.н., професор;
Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент.

© Григор'єва Л. І., Григор'єв К. В., 2011

Дата надходження статті до редколегії 17.07.2011 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Антонова Л. В. – д.держ.упр., доцент ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне регулювання інвестиційної діяльності в Україні, інвестиційна політика.

Бадалова О. С. – аспірант кафедри державної політики і менеджменту ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління та механізми державного управління, органи державної влади, органи юстиції.

Вербя С. М. – викладач, аспірант кафедри державного управління та політичної аналітики Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державна служба, кадрова політика.

Григор'єва Л. І. – д.б.н., доцент, зав. кафедри біології та екологічної безпеки ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: оптимізація державного управління радіаційною безпекою.

Григор'єв К. В. – магістрант НУК ім. адмірала Макарова.

Коло наукових інтересів: оптимізація державного управління радіаційною безпекою.

Дачій Н. В. – д.держ.упр., доцент, Академія муніципального управління.

Коло наукових інтересів: особливості та проблеми залучення іноземних інвестицій в Україну.

Смельянов В. М. – кандидат технічних наук, доцент, проректор, директор Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили, державний службовець I рангу.

Коло наукових інтересів: розвиток державної служби в Україні, модернізація державної служби, європейська інтеграція України, малий та середній бізнес.

Іванилова О. А. – кандидат економічних наук, доцент, Класичний приватний університет (м. Запоріжжя).

Коло наукових інтересів: стратегічне управління в економіці України.

Клименко О. М. – к.держ.упр., ст. викладач, Нікопольський інститут Запорізького національного університету (м. Нікополь).

Коло наукових інтересів: реформування пенсійної системи в Україні.

Коваленко С. О. – аспірантка кафедри державної політики та менеджменту, Інститут державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державна політика соціального захисту, боротьба з безробіттям.

Ковтун О. А. – к.держ.упр., Класичний приватний університет (м. Запоріжжя).

Коло наукових інтересів: державне регулювання меценатської діяльності в Україні.

Козлова Л. В. – к.держ.упр., ст. викладач кафедри державного управління та політичної аналітики ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: психологія управління, державна політика в Україні, європейська інтеграція.

Палагнюк Ю. В. – к.політ.н., докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, політика ЄС та їх законодавче забезпечення.

Пашко Л. А. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ.

Коло наукових інтересів: проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні.

Петров П. П. – співробітник Управління МНС України у Миколаївській області.

Коло наукових інтересів: державне управління в сфері надзвичайних ситуацій.

Репешко П. І. – аспірант кафедри державного управління та політичної аналітики Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління, судова експертиза та криміналістика, публіцистика.

Сенюшкіна Т. А. – доктор наук государственного управления, профессор кафедры политических наук и международных отношений Таврического национального университета им. В. И. Вернадского.

Сидун С. – магістр економіки, докторант I курсу факультету політичних наук та журналістики, Університет імені Адама Міцкевича.

Коло наукових інтересів: проблеми та перспективи розвитку Польщі в Європейському Валютному Союзі.

Синиця М. І. – здобувач кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ при Президентові України.

Коло наукових інтересів: технологізація державного управління.

Ситник В. В. – викладач кафедри конституційного та адміністративного права і процесу юридичного факультету ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток конкурентних правовідносин в Україні.

Сорока С. В. – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: парламентська діяльність, взаємодія вищих органів влади, європейська інтеграція.

Татаренко В. Б. – к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту організації та права Миколаївського державного аграрного університету.

Коло наукових інтересів: концептуальні засади публічного адміністрування та його особливості в Україні.

Штермер О. – аспірант Інституту державного управління, ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток фінансової системи України.

Штиршов О. М. – магістр державної служби, викладач кафедри державного управління та політичної аналітики Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: етика державної служби, етична інфраструктура державного управління.

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Редактор *Н. Савич*
Технічний редактор, комп'ютерна верстка *О. Безверха*
Друк *А. Зонне*. Фальцювальню-палітурні роботи *С. Волинець*.

Підп. до друку 09.09.2011 р.
Формат 60х84¹/₈. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 15,34. Обл.-вид. арк. 13,28.
Тираж 300 пр. Зам. № 3702.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: vrector@kma.mk.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.